

**O COMITÉ DAS REGIÕES DA UNIÃO EUROPEIA:  
A PERSISTÊNCIA DOS SEUS PODERES CONSULTIVOS**

**Liliana Fragoso Ruivo**

**Dissertação em Ciência Política e Relações Internacionais,  
Especialização em Estudos Europeus**

**Março, 2012**

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, especialização em Estudos Europeus, realizada sob a orientação científica da Prof. Doutora Madalena Resende e sob a co-orientação da Mestre Ana Santos Pinto

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria, em primeiro lugar, de agradecer à Prof. Doutora Madalena Resende, orientadora desta dissertação e, em especial, à co-orientadora Mestre Ana Santos Pinto, pela disponibilidade, conselhos, comentários e correcções, todos eles determinantes na realização deste estudo.

Em segundo lugar, agradeço à minha família, principalmente ao meu irmão, pelas sessões de trabalho em conjunto.

Por fim, gostaria de agradecer aos meus amigos, por todas as palavras de apoio e incentivo em todos os momentos.

**O COMITÉ DAS REGIÕES DA UNIÃO EUROPEIA:  
A PERSISTÊNCIA DOS SEUS PODERES CONSULTIVOS**

**THE COMMITTEE OF THE REGIONS OF THE EUROPEAN  
UNION:  
THE PERSISTENCE OF ITS CONSULTATIVE POWERS**

**Liliana Ruivo**

**Resumo:** A presente dissertação tem como tema o Comité das Regiões (*Committee of the Regions* – CoR), um órgão da União Europeia, criado numa dinâmica de *multi-level governance*, com o objectivo de fazer com que o poder local e regional tivesse uma palavra a dizer sobre a legislação da União Europeia. Eram também objectivos do CoR aproximar a Europa dos seus cidadãos (redução do défice democrático) e promover uma cultura de subsidiariedade.

Dado que na prática se verifica que o CoR tem uma capacidade de actuação muito limitada, este estudo tem por objectivo tentar perceber porque permanece o Comité das Regiões da União Europeia um órgão meramente consultivo e porque não se torna um órgão decisório. A partir desta pergunta de partida, foram abordados os seguintes eixos problemáticos: quais as razões para a criação do CoR e quais os países que se opuseram a um aumento dos seus poderes nas sucessivas revisões de Tratados, qual a relação que o CoR tem com as instituições europeias e de que modo estas condicionam os seus poderes, e, por fim, como pode o CoR obter mais poderes e, eventualmente, tornar-se um órgão decisório dentro da UE. Partiu-se de duas hipóteses de trabalho. A primeira é a de que os poderes do CoR estão dependentes do interesse dos governos nacionais e da relação que este desenvolve com as instituições europeias. A segunda é a de que um aumento de poderes do CoR poderia ser benéfico para o funcionamento da UE.

Concluiu-se que, conforme notado, os poderes do CoR são muito limitados, uma vez que o mesmo é um órgão meramente consultivo, sem a possibilidade de emitir pareceres vinculativos perante as decisões tomadas pelas instituições europeias. Os escassos poderes do CoR atribuem-se às reservas que as regiões mais fortes da UE têm vindo a expressar quanto à utilidade do comité como um fórum representativo das suas preocupações. Para que o CoR veja os seus poderes aumentados e, para que, eventualmente, se torne um órgão decisório dentro da UE deverá: mostrar-se útil no combate ao défice democrático, ser ágil no relacionamento com as instituições europeias e conseguir mostrar às regiões, principalmente às mais fortes, que é um canal relevante de influência.

**PALAVRAS-CHAVE:** União Europeia, Comité das Regiões, poder consultivo, multi-level governance, défice democrático

**Abstract:** The theme of the present dissertation is the Committee of the Regions (CoR), a European Union (EU) body established in a multi-level governance dynamic so that local and regional powers could have a say in EU legislation. CoR's purposes were also to make Europe closer to its citizens (enabling a democratic deficit reduction) and to promote a culture of subsidiarity.

However, in practice, CoR has a very limited capacity to act. Thus, the purpose of this study is to attempt to know why does the Committee of the Regions remain solely a consultative body and why does it not become a body with binding powers. From this question on, other issues were approached: what motivated CoR's creation and which countries were against raising its powers throughout Treaty revisions, how is the relationship between CoR and the European institutions and how do they restrain its powers, and, finally, how can CoR obtain more powers and, eventually, become a body with binding powers within the EU. These questions were drawn from two main hypotheses. First, CoR relies upon the interests of national governments as well as upon its relationship with EU institutions to obtain more powers. Second, a raise of powers from CoR could be positive for UE's functioning.

Conclusions were that, as initially stated, CoR's powers are very limited, since this is only a consultative body with no possibility to issue binding opinions before the European institutions' decisions. CoR's scarce powers are due to the expressed reservations from the strongest EU regions about the utility of the committee as a representative forum of their concerns. If CoR aspires to see its powers raised and, eventually, become a body with binding opinions within the EU, it must: show that it is useful in fighting the democratic deficit, be agile in the relations it maintains with the European institutions and be able to show the regions, specially the strongest ones, that it is a relevant channel of influence.

**KEYWORDS:** European Union, Committee of the Regions, consultative powers, multi-level governance, democratic deficit



# ÍNDICE

Introdução .....	1
Capítulo I: Enquadramento teórico .....	3
I. 1. Funcionalismo e intergovernamentalismo .....	5
I. 2. Teoria da <i>multi-level governance</i> .....	17
I. 3. Notas conceptuais .....	23
Capítulo II: Enquadramento institucional .....	25
II. 1. Instituições europeias .....	26
II. 2. Processo político da UE.....	37
II. 3. Défice democrático.....	52
II. 4. Notas institucionais.....	62
Capítulo III: O Comité das Regiões .....	63
III. 1. Antecedentes do CoR.....	64
III. 2. A criação do CoR .....	71
III. 3. Composição do CoR .....	73
III. 4. Funções do CoR .....	82
III. 5. Evolução dos poderes do CoR ao longo dos Tratados .....	84
III. 6. Comité Económico e Social e o CoR .....	87
III.7. Desafios que o CoR tem de enfrentar .....	93
III.8. Notas sobre o Comité das Regiões .....	100
Conclusão.....	103
Bibliografia .....	111



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AER	Assembleia das Regiões Europeias
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
AUE	Acto Único Europeu
CE	Comunidade Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEMR	Conselho dos Municípios e Regiões da Europa
CoR	Comité das Regiões da União Europeia
Ecosoc	Comité Económico e Social da União Europeia
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio
EUA	Estados Unidos da América
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Associação de Comércio Livre da América do Norte
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OEА	Organização dos Estados Americanos
OUA	Organização de Unidade Africana
REGLEG	Conferência das regiões europeias com poderes legislativos
TCE	Tratado que estabelece a Comunidade Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação é realizada no contexto do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e insere-se na área de especialização de Estudos Europeus. Tem como tema o Comité das Regiões da União Europeia.

O Comité das Regiões (*Committee of the Regions – CoR*) é um órgão da União Europeia criado pelo Tratado de Maastricht em 1992 (entrou em vigor em 1993) e que se reuniu pela primeira vez em 1994. Segundo Craig e Búrca (2008, pp.78) o CoR foi estabelecido para contradizer a ideia de que a Comunidade estava a ficar demasiado centralizada. A sua criação permitiria que o poder local e regional tivesse uma palavra a dizer sobre a legislação da União Europeia, aproximaria a Europa dos seus cidadãos (redução do défice democrático) e promoveria uma cultura de subsidiariedade. Por fim, procurava-se proporcionar um lugar de encontro onde as regiões e os municípios pudessem partilhar boas práticas e participar no diálogo com as instituições.

Ora, apesar de terem sido fixados estes objectivos, na prática verifica-se que o Comité das Regiões possui poderes meramente consultivos, tendo por isso a sua capacidade de actuação muito limitada. A presente dissertação procura analisar as razões para que tal assim seja, explorando também a hipótese de um aumento de poderes por parte deste órgão, que poderia ajudar a reduzir o défice democrático da UE. Este estudo tem assim por objectivo tentar perceber porque permanece o Comité das Regiões da União Europeia um órgão meramente consultivo e porque não se torna um órgão decisório. A partir desta pergunta de partida, serão abordados os seguintes eixos problemáticos: quais as razões para a criação do CoR e quais os países que se opuseram a um aumento dos seus poderes nas sucessivas revisões de Tratados, qual a relação que o CoR tem com as instituições europeias e de que modo estas condicionam os seus poderes, e, por fim, como pode o CoR obter mais poderes e, eventualmente, tornar-se um órgão decisório dentro da UE.

Estas questões partem de duas hipóteses de trabalho. A primeira é a de que os actuais poderes que o CoR possui (e o aumento destes mesmos poderes) estão dependentes do interesse dos governos nacionais, presentes no Conselho Europeu aquando das sucessivas reformas dos Tratados da UE, e da relação que este órgão

desenvolve com as instituições europeias (uma vez que são estas instituições, através da importância que atribuem às opiniões que o CoR emite, que decidem a sua influência no processo de decisão da UE). Porém, pode desde já deduzir-se que tanto as instituições europeias como os governos nacionais não terão, à partida, interesse num aumento de poderes do CoR, já que este aumento de poderes pode levar à diminuição da influência que exercem no processo de decisão da UE. Em segundo lugar, a presente dissertação parte do pressuposto de que um aumento de poderes do CoR poderá ser benéfico para o funcionamento da UE, dado que poderá contribuir para uma redução do défice democrático. Isto porque o CoR, sendo constituído por membros do poder local e regional, que estão mais perto dos cidadãos que os membros do governo nacional de cada país, poderia ajudar a trazer as preocupações do cidadão comum para o seio da UE.

A metodologia utilizada para encontrar respostas às questões de investigação colocadas será a análise documental e bibliográfica e a realização de entrevistas. Para uma melhor compreensão dos resultados obtidos, a presente dissertação será dividida em três capítulos.

No primeiro capítulo procurar-se-á enquadrar o CoR de forma teórica, expondo-se as teorias do neo-funcionalismo, intergovernamentalismo e *multi-level governance*.

No segundo capítulo far-se-á um enquadramento institucional deste órgão, de modo a compreender os poderes do CoR no seu contexto. Assim, será exposto o processo político da UE, explicitando-se as funções e composição das instituições da UE com as quais o CoR mais se relaciona. Far-se-á ainda uma breve exposição sobre o conceito de défice democrático. Este conceito enquadra-se neste capítulo tanto por constituir uma crítica ao processo político da UE como pelo facto de ser uma razão apresentada na presente dissertação a favor de um aumento de poderes do CoR.

Finalmente, no terceiro capítulo realizar-se-á uma exposição aprofundada acerca do CoR, nomeadamente acerca dos seus antecedentes, da sua composição, funções e evolução. Por fim, serão referidos os desafios que o CoR tem ainda pela frente para que, na conclusão da presente dissertação, seja possível determinar porque permanece o Comité das Regiões da União Europeia um órgão meramente consultivo e porque não se torna um órgão decisório.

Importa ainda esclarecer que, apesar de abordados de forma breve, não serão aprofundados temas como os fundos estruturais ou a política regional, uma vez que o principal foco desta dissertação é o órgão Comité das Regiões e os seus poderes.

## CAPÍTULO I

Antes de mais deve ser referido que será feita uma análise de uma perspectiva institucionalista de um órgão da União Europeia, o Comité das Regiões. O institucionalismo é um quadro de compreensão autónomo criado para analisar questões relacionadas com a influência das instituições sobre a integração e permite, por isso, uma compreensão do aspecto institucional do CoR dentro da UE.<sup>1</sup> De notar que a participação de membros do governo regional e local no processo de decisão da UE foi formalizada através da criação do CoR. Ora, através da teoria do institucionalismo é possível compreender como a criação de um órgão como o CoR pode permitir uma maior influência destes níveis de governo (regional e local) neste mesmo processo de decisão europeu. Como explica Simon Bulmer (1994, pp.356-357), as instituições europeias podem ser vistas como se estendendo para lá de órgãos formais de governo, ao conterem procedimentos operacionais, normas e convenções de comportamento que podem moldar um padrão de comportamento político. Apesar de se reconhecer que as instituições não geram comportamentos políticos sozinhas, não sendo as únicas a determinar políticas, estas organizações formais, com os seus padrões de trabalho, podem ser uma influência para a alteração de políticas.

Seguindo esta perspectiva institucionalista e começando por tentar compreender quais as teorias que estão na base da criação do Comité das Regiões, serão expostas, neste primeiro capítulo e num primeiro momento, de forma sucinta, as teorias que podem ajudar a explicar razões para a integração regional e para as quais se encontrou relevância para esta dissertação: intergovernamentalismo e funcionalismo. Num segundo momento será exposta uma teoria com particular relevância para esta dissertação: a teoria da *multi-level governance*. Será ainda exposto o princípio de

---

<sup>1</sup>O institucionalismo desenvolveu-se em três variantes principais: a histórica, a da escolha racional e a sociológica. Segundo a primeira variante, as instituições são quem tem mais influência na determinação da acção, uma vez que os comportamentos passados determinam o contexto e a acção do presente e do futuro. A acção presente molda as escolhas futuras e tem consequências imprevisíveis. Esta variante é criticada por sobrestimar o poder de escolha dos actores, focando-se demasiado em factores estruturais. Por outro lado, a segunda variante vê o poder das instituições de forma mais fraca, porque estas são utilizadas pelos actores como ferramentas. Os actores constroem novas instituições ou utilizam as que já existem para concretizar os seus objectivos, que já foram determinados previamente sem influência exterior. Por fim, a variante sociológica vê as instituições como facilitadoras da acção política por conterem em si símbolos, rituais, crenças e ideias mundiais que permitem aos actores compreender – ou interpretar – o contexto no qual se encontram. As instituições são, deste modo, uma moldura de referência que permite aos actores encontrar significado num mundo que sem elas seria inteligível (Warleigh, 2002, pp.7-9).

subsidiariedade, segundo o qual a UE não deve assumir tarefas que são melhor cumpridas por administrações nacionais, regionais ou locais. O princípio de subsidiariedade está intimamente ligado à teoria de *multi-level governance*. Este princípio assume a importância de algumas funções serem desempenhadas tão perto do cidadão quanto possível (por exemplo, por administrações locais e regionais), ao mesmo tempo que, a teoria de *multi-level governance* defende que actualmente na UE existe uma forma de governação a vários níveis, incluindo os níveis nacional, local e regional. Por sua vez, a teoria de *multi-level governance* e o princípio de subsidiariedade estão intimamente relacionados com o CoR, uma vez que este órgão é composto por membros do governo local e regional, que utilizam este mesmo órgão para coordenar políticas a este nível.

Deste modo, ao longo deste primeiro capítulo será feito um enquadramento conceptual, que tem por objectivo ajudar a explicar quais as perspectivas teóricas que existem perante a criação da União Europeia e do CoR. Serão então expostas teorias que explicam as razões que levaram a uma integração regional na Europa e teorias que ajudam a compreender a criação do CoR dentro desse mesmo contexto.

## **Funcionalismo e Intergovernamentalismo**

Nas Relações Internacionais podemos encontrar várias organizações de carácter regional. Na Europa, para além da União Europeia, destacam-se a EFTA<sup>2</sup> e o Conselho da Europa<sup>3,4</sup>.

Segundo Campos, et al. (2006, pp.44-45), as organizações internacionais regionais têm um âmbito limitado e os seus membros são, em regra, Estados vizinhos, por vezes contíguos, embora por razões de índole económica, ideológica, política ou militar encontremos organizações em que participam Estados separados geograficamente, como é o caso da NATO<sup>5</sup>. Também segundo o mesmo autor, os Estados que formam estas organizações regionais acusam afinidades políticas, ideológicas, económicas, culturais, históricas ou de outra índole, existindo entre eles, num ou mais domínios específicos, uma comunidade de interesses, como é o caso do Conselho da Europa.

Algumas destas organizações de carácter regional são também organizações de integração como é o caso da EFTA, da União Europeia (no contexto da qual foi criado o

---

<sup>2</sup>A EFTA (*European Free Trade Association* – Associação Europeia de Livre Comércio) é uma organização intergovernamental criada pela Convenção de Estocolmo em 1960, para a promoção do comércio livre e da integração económica. Foi estabelecida como um contrapeso da CEE, que tinha uma orientação mais política. A EFTA foi fundada por sete países: Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido. A Finlândia aderiu à organização em 1961, a Islândia em 1970 e o Liechtenstein em 1991. Em 1973, o Reino Unido e a Dinamarca deixaram a EFTA para se juntar à então CE (Comunidade Europeia). Foram seguidos por Portugal em 1986 e pela Áustria, Finlândia e Suécia em 1995. Actualmente os membros da EFTA são a Islândia, o Liechtenstein, a Noruega e a Suíça. Nos anos mais recentes, a rede de acordos de comércio livre da EFTA já atingiu o outro lado do Atlântico e o continente asiático (EFTA, 2011).

<sup>3</sup>Segundo Campos, et al. (2006, pp.609-614), o Conselho da Europa foi criado pelo Tratado de Londres em 1949, em resultado de um forte movimento pan-europeu após a II Guerra Mundial. A actuação do Conselho desenvolve-se em dois planos principais: a defesa e garantia dos Direitos do Homem e a cooperação internacional (judicial, cultural, económica e social). O Conselho da Europa foi ultrapassado pela dinâmica da integração europeia que determinou a criação da CECA (1951) e da CEE (1957), no entanto, o Conselho consolidou a sua importância no campo da aproximação dos direitos nacionais pela celebração de múltiplas convenções e da defesa da democracia e dos Direitos do Homem. O Conselho da Europa conta actualmente com 47 membros, entre eles Portugal.

<sup>4</sup>Existem ainda outros exemplos de integração regional noutros continentes. Na América, destacam-se a Associação de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). No continente africano podemos falar da Organização de Unidade Africana (OUA) e no continente asiático da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). A Liga Árabe inclui países destes dois últimos continentes.

<sup>5</sup>A NATO (*North Atlantic Treaty Organization* – Organização do Tratado do Atlântico Norte) é uma organização militar de defesa criada em 1949. Foi concebida como uma aliança entre Estados livres que se associam para preservar a sua segurança através de garantias mútuas e de legítima defesa colectiva (Campos, et al., 2006, pp.671). Actualmente é composta por 28 Estados, incluindo Portugal.

Comité das Regiões) e do MERCOSUL<sup>6</sup>. Estas organizações constituem o modelo actual mais elaborado de organização internacional e são também designadas de organizações supranacionais. Possuem uma estrutura institucional complexa e exercem um poder normativo que se repercute na ordem jurídica interna dos Estados que as constituem. De notar também que o exercício da função de integração implica que uma entidade não estatal exerce, paralela ou concorrencialmente com os seus Estados-membros, actividades que tradicionalmente constituíam um exclusivo dos Estados (funções legislativa, executiva e jurisdicional) tendo em vista, mediante o exercício dos correspondentes poderes, integrar, isto é, submeter a uma gestão a cargo de órgãos próprios da organização internacional, determinados domínios de acção que anteriormente dependiam apenas de cada um dos Estados-membros (Campos, et al., 2006, pp.52-53).

Apesar da grande transferência de soberania dos Estados para organizações supranacionais, a maior parte dos teorizadores da integração tem sublinhado que o processo de integração a nível internacional é antes de mais consensual, assente principalmente no desenvolvimento de normas, valores, interesses ou objectivos partilhados. Embora as unidades políticas que constituem o sistema internacional em que a integração tem lugar poderem ter sido formadas pela conquista, a evolução da integração pacífica para lá do Estado-nação é tida como dependendo da evidência de necessidades comuns. Se partirmos do pressuposto básico de que a ordem mundial assente na conquista global se tem mostrado inviável, então segue-se que as unidades do sistema internacional optarão por arranjos cooperativos no caminho para estabelecerem uma comunidade política regional ou global (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, pp.647-648).

A União Europeia, sendo uma organização regional, é resultado de um processo de integração voluntária política e económica entre os Estados-nação da Europa (Hix, 2005). No início incluindo apenas seis Estados, inclui hoje, e desde 2007, vinte e sete

---

<sup>6</sup>O MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) é uma organização internacional que tenta reproduzir noutro espaço do globo, a América do Sul, a bem sucedida experiência europeia. Actualmente, é constituído pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai (Campos, et al., 2006). A história desta organização remonta a 1985-86, quando a Argentina e o Brasil começaram a concentrar-se na redução de barreiras ao comércio bilateral. Tal como a cooperação franco-alemã foi o motor para a integração regional na Europa, a relação Argentina-Brasil teve um efeito de *spill over* económico nos seus Estados vizinhos. Assim, em 1991 deu-se a assinatura do Tratado de Assunção que criou o Mercosul, com os seguintes objectivos: progressiva redução de tarifas, adopção de acordos sectoriais, adopção de uma tarifa externa comum, criação de acordos para o estabelecimento de áreas de livre comércio com os países vizinhos e, por fim, a criação de um mercado comum (McCormick, 2005).

Estados-membros (sendo que está prevista a adesão de um vigésimo oitavo país, a Croácia, em 2013). Apesar de ter começado com a instituição da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), a integração europeia evoluiu de forma a criar um conjunto de instituições governativas a nível europeu, com autoridade sob várias áreas políticas<sup>7</sup>.

Existem duas teorias principais aplicáveis aos processos de integração regional, como a União Europeia: o neo-funcionalismo e o intergovernamentalismo.

### Funcionalismo e Neo-Funcionalismo

O funcionalismo fornece a base essencial para a compreensão da teoria da integração e cooperação. As teorias da cooperação e integração internacional propõem-se a explicar o comportamento, num contexto descentralizado, de Estados que enfrentam problemas que exigem soluções que ultrapassam o próprio Estado. Estes problemas podem ocorrer em sectores funcionais específicos, como a política comercial, para a qual se acredita existir a necessidade de promover comportamentos cooperativos. Para além da política comercial, a agenda de assuntos que apela para acções cooperativas inclui, por exemplo, o ambiente, as telecomunicações, a imigração, a saúde, o investimento, a política monetária e a segurança das linhas aéreas (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, pp.648-650).

Ora, dado que os Estados enfrentam problemas que exigem soluções que ultrapassam o próprio Estado, a teoria funcionalista defende que os cidadãos, dotados de razão, reconhecem que determinada organização internacional resolve melhor alguns problemas e transferem competências para ela. David Mitrany, o autor mais associado à

---

<sup>7</sup> O início da integração europeia remonta ao fim da II Guerra Mundial. O Tratado de Paris, assinado em 1951 pelos seis membros fundadores, Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, estabeleceu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), à qual se seguiram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (ou Euratom), instituídas pelos Tratados de Roma (1957). Foram ainda assinados o Acto Único Europeu em 1987, o Tratado de Maastricht em 1993 (que instituiu a União Europeia), o Tratado de Amesterdão em 1999, o Tratado de Nice em 2003 e o Tratado de Lisboa em 2009. Paralelamente, a UE levou a cabo vários alargamentos: em 1973, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; em 1981, Grécia; em 1986, Portugal e Espanha; em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia; em 2004, República Checa, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta e Polónia; e, em 2007, Bulgária e Roménia. Ao longo do processo de integração foi criado um complexo sistema político que será exposto no capítulo II.



teoria funcionalista, argumentava que os órgãos transnacionais não só seriam mais eficientes a criar bem-estar que os governos nacionais, como ajudariam a transferir lealdade popular para longe dos Estados, e deste modo, reduziriam as hipóteses de existência de conflito internacional (McCormick, 2005, pp.14). Segundo o autor, o mundo do século XX era caracterizado por um número crescente de assuntos técnicos com hipótese de resolução unicamente através de uma acção cooperativa que superasse as fronteiras estatais. Esses assuntos, internos ou comuns aos Estados, desfrutariam de melhor tratamento por parte de funcionários altamente especializados do que por parte dos políticos a quem, em regra, e devido aos seus antecedentes profissionais, faltavam as competências técnicas necessárias (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, pp.650).

Assim, segundo Mitrany, deveriam ser criadas organizações funcionais com autoridade sobre áreas muito específicas, por exemplo a segurança, os transportes ou as comunicações. Estas organizações iriam naturalmente encorajar a cooperação internacional, uma vez que teriam necessidade de colaborar umas com as outras, por exemplo, organizações que desenvolvessem cooperação em assuntos relacionados com ligações ferroviárias e aéreas teriam necessidade de coordenar horários (McCormick, 2005, pp.14).

No artigo *The Functional Approach to World Organization*, David Mitrany (1948, pp.357-358) afirma que as organizações funcionais têm a virtude de uma existência autónoma, bem como, de um desenvolvimento autónomo. Um sistema funcional iniciado por alguns países para cooperação em assuntos relacionados, por exemplo, com os transportes, pode ser aprofundado para incluir membros que não apresentem iguais desenvolvimentos nesta área, ou o grau de cooperação pode até ser reduzido para permitir a entrada de membros mais relutantes.

Para Mitrany (1948, pp.358), um sistema funcional é mais vantajoso que um sistema federal, uma vez que no primeiro os membros podem ter direitos e deveres diferentes dentro do mesmo sistema, enquanto que num sistema político federal tal não seria tolerável. Os sistemas funcionais têm ainda a vantagem de serem passíveis de medição concreta e, ao contrário de regimes políticos rígidos, são capazes de sofrer ajustamentos concretos, de modo a acompanharem as condições de funcionamento de determinada área funcional. Os requisitos para fazer parte de uma autoridade federal que conduz, por exemplo, uma política externa comum, são sempre assunto de negociação política. Pelo contrário, os requisitos para entrar num regime funcional,

encarregue de regular assuntos funcionais, relacionados, por exemplo, com o petróleo, seriam apenas matéria de auditoria factual, uma vez que um regime deste tipo lida com áreas passíveis de medição concreta, neste caso, através da medição do valor ou quantidade produzidos de petróleo. Como explica Mitrany no artigo *A Working Peace System* (1966, pp.107), num regime funcional, cada função determinaria o instrumento executivo para a sua própria actividade, e pelo mesmo processo providenciaria a necessidade de reforma deste mesmo instrumento a cada estágio de desenvolvimento. Este método permite uma grande variedade de funções e de dimensões da mesma função, à medida que as necessidades e funções se alteram. Assim, não há necessidade de criar uma moldura constitucional fixa de autoridade e poder, pelo contrário, a atribuição de poderes relacionados com algo de maior escala do que a definição original de uma organização funcional poderiam até prejudicar o trabalho já organizado a partir das condições que se verificam na prática.

As características da teoria funcionalista ajudam, deste modo, a mitigar o problema da soberania, uma vez que esta aproximação não exige a abdicação de parte da mesma, mas apenas a concentração da soberania necessária para a acção conjunta num assunto particular. Nestes regimes funcionalistas os governos não têm de, como nos sistemas políticos, assegurar o seu direito a um voto igual, em vez disso podem até permitir uma posição especial (um poder de decisão superior) aos países que têm uma responsabilidade social no assunto em causa, desde que o serviço desses países beneficie todos. Segundo Mitrany (1948, pp.358), se os governos tiverem em conta o bem-estar das suas populações devem permitir a formação destas organizações funcionais e, se estas organizações tiverem sucesso e os seus membros crescerem, o governo mundial irá desenvolver-se através da sua actuação.

Em suma, a existência de organizações funcionais permitiria que a administração de assuntos concretos fosse efectuada em conjunto e controlada centralmente. Estes desenvolvimentos funcionais não iriam criar um novo sistema, mas apenas racionalizar o que já existe, uma vez que actualmente as nossas actividades sociais são cortadas arbitrariamente no limite dos Estados quando podem estar ligadas às mesmas actividades para lá das nossas fronteiras (Mitrany, 1966, pp.111). Deste modo, para Mitrany (1948, pp.360), a verdadeira escolha do sistema político internacional não é entre os nacionalismos competitivos e uma federação internacional imperfeita, mas entre um governo mundial abrangente e de pleno direito e agências funcionais separadas

e específicas. O autor esclarece ainda que a Organização das Nações Unidas deve manter a lei e ordem, bem como proteger as organizações funcionalistas.

O funcionalismo dominou, desde 1950, os debates teóricos sobre como a UE se desenvolveu. Pode mesmo dizer-se que os normalmente descritos como fundadores da UE, Jean Monnet e Robert Schuman, eram funcionalistas no sentido em que optaram pela integração de uma área específica (a indústria do carvão e do aço) na esperança de que tal encorajasse a integração noutras áreas (McCormick, 2005, pp.14-15). Como afirma Jensen (2007, pp.86), tem sido muitas vezes difícil separar a teoria em causa da realidade da UE.

Estudos relativos aos primeiros anos da integração europeia levaram à expansão das teorias de Mitrany para o neo-funcionalismo, cujo um dos principais autores é Ernst B. Haas (Jensen, 2007). No contexto da UE, a teoria neofuncionalista atribui importância crucial a um processo integrador que inclui, inicialmente, tarefas funcionais específicas mas que dispõe de potencial para se expandir para outros sectores, podendo inclusivamente conduzir a um qualquer tipo de união política. Escrevendo sobre o esforço levado a cabo, imediatamente após a II Guerra Mundial, para integrar a Europa Ocidental, Ernst Haas examinou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Haas assumiu que a integração prosseguia em resultado do trabalho das elites relevantes nos sectores governamental e privado que apoiam a integração por razões essencialmente pragmáticas, como é o caso da expectativa de que o levantamento das barreiras comerciais aumente os mercados e os lucros. As elites que antecipem um lucro derivado de uma actividade desenvolvida num contexto organizacional supranacional procurarão, provavelmente, encontrar outras elites com a mesma visão, com as quais possam cooperar para lá das fronteiras nacionais (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, pp.651-652).

Importa ainda referir a teoria funcionalista de delegação, segundo a qual a delegação de poder a autoridades supranacionais pode também ser explicada através da teoria *principal-agent*. Esta teoria domina o estudo da delegação de poderes a instituições não maioritárias<sup>8</sup>. De acordo com a teoria *principal-agent*, os Estados

---

<sup>8</sup>Instituições não maioritárias são entidades governamentais que possuem e exercem autoridade pública especializada, separada da de outras instituições, mas que não são nem directamente eleitas, nem directamente dirigidas por políticos eleitos (Thatcher e Sweet, 2002, pp.2).

(*principals*) constituem e delegam poderes em organizações (*agents*)<sup>9</sup> – como a União Europeia – porque os benefícios esperados dessa mesma delegação superam os custos, uma vez que estas instituições ajudam os Estados a aumentar a sua credibilidade, a ultrapassar assimetrias de informação em áreas técnicas, a aumentar a eficiência na criação de normas e a evitar ter de assumir culpa por políticas impopulares (Thatcher e Sweet, 2002, pp.3-4).

O neofuncionalismo acrescenta à teoria funcionalista de delegação que é necessária a existência de pré-condições antes de a integração acontecer, incluindo uma mudança na atitude das pessoas, de afastamento do nacionalismo e de aproximação da cooperação, bem como um desejo das elites de promover a integração e a delegação de poder real a autoridades supranacionais. Assim que estas alterações ocorram irá existir uma expansão da integração, através do fenómeno designado de *spill over*: a acção conjunta numa área irá criar novas necessidades, tensões e problemas que aumentarão a pressão para a realização de uma acção conjunta noutra área (McCormick, 2005, pp.16). No caso da União Europeia, a expansão da integração económica criou a necessidade de uma maior integração política.

Haas, no seu estudo sobre a CECA, conclui que no seio das elites europeias directamente relacionadas com o carvão e o aço, relativamente poucas pessoas eram, no início, apoiantes convictas da CECA. Somente vários anos após o seu funcionamento é que o grosso dos dirigentes dos sindicatos e partidos políticos se tornou partidário activo da comunidade. Mais ainda, e bem ilustrativo do processo de *spill over*, esses grupos vieram a colocar-se, em função da experiência dos ganhos decorrentes da CECA, na vanguarda dos esforços acrescidos de integração europeia. Desta forma, registou-se uma tendência bem marcada no sentido de que aqueles que haviam obtido vantagens através das instituições supranacionais, num determinado sector, favorecessem a integração em outros sectores (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, pp.652-653).

O funcionalismo difere do neo-funcionalismo porque se no primeiro se vê as instituições internacionais como as autoridades melhor preparadas para resolver os problemas dos cidadãos, por outro lado, o neo-funcionalismo admite que são poucas as áreas onde se consegue aplicar a transnacionalidade, existindo por isso um meio-termo

---

<sup>9</sup>De acordo com Thatcher e Sweet (2002, pp.3) *principals* são políticos que usam a sua autoridade para estabelecer instituições não maioritárias através de um acto público de delegação, enquanto que *agents* são os que governam exercendo poderes delegados.

entre os Estados e a sociedade transnacional, o nível regional. Haas afirma que é mais provável que os grupos que representam uma região, como é o caso da Europa Ocidental, atinjam a integração, do que uma organização com representantes de todo o mundo (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, pp.652). Deste modo, procurando distanciar-se de Mitrany, Haas (1964, pp.30-31) afirma que os funcionalistas acreditam que existe uma harmonia natural de interesses a nível nacional e internacional, que inclui uma preocupação comum com o bem-estar e a protecção democrática dos direitos humanos. No entanto, Haas (1964, pp.30-31) explica que a concretização destes valores em todo o mundo só poderá ser assegurada após o estabelecimento da segurança política e militar internacional, pois, de outro modo, uma qualquer outra política pode ultrapassar a democracia, antes desta última estar estabelecida em todo o mundo. Haas afasta por isso a ideia de uma integração transnacional, explicando que a integração regional é a única possível de concretizar de momento. Assim, o autor conclui (Haas, 1964, pp.34) que a cooperação entre grupos é resultado de convergências de percepções de interesse diferentes e não resultado de uma rendição espontânea ao mito do bem comum.

Haas afirma ainda que, num contexto de integração, é provável que os peritos que não disponham de interlocutores a nível nacional venham a julgar que as suas recomendações são ignoradas. Assim, o autor sugere que, reunidos para colmatarem uma necessidade específica, os especialistas das burocracias funcionais nacionais serão os mais eficientes executores da integração (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, pp.652).

Ao contrário da teoria do intergovernamentalismo, que será exposta de seguida, as teorias funcionalistas apontam, na minha opinião, para uma posição favorável à existência do CoR e a um aumento de poderes do mesmo. A UE, começando através da instituição de cooperação numa área específica (a indústria do carvão e do aço), permitiu o desenvolvimento de cooperação em muitas outras áreas, e embora o seu desenvolvimento não tenha sido exactamente como Mitrany desejou (a criação de agências funcionais separadas e específicas), um órgão com as características do CoR parece cumprir o propósito desta teoria, uma vez que este é um órgão inserido numa instituição internacional, que permite uma maior ligação entre o nível transnacional e regional. Apesar do CoR não reunir peritos nacionais (reúne antes membros do governo regional e local de cada Estado-Membro) constitui um fórum para debate de questões específicas (funcionais) relativas a cada país. Prova disso é o facto de ser constituído por seis comissões especializadas, relativas aos mais variados assuntos: COTER

(Comissão para a Política de Coesão Territorial); ECOS (Comissão para a Política Económica e Social); EDUC (Comissão para a Educação, Juventude, Cultura e Investigação); ENVE (Comissão para o Ambiente, Alterações Climáticas e Energia); CIVEX (Comissão para a Cidadania, Governação e Assuntos Institucionais e Externos); NAT (Comissão para os Recursos Naturais).

Conforme referido, Haas sugere que, reunidos para colmatarem uma necessidade específica, os especialistas das burocracias funcionais nacionais serão os mais eficientes executores da integração. Deste modo, as suas recomendações não serão ignoradas por outros interlocutores. Poderá também argumentar-se que especialistas funcionais nacionais, ao estarem mais perto dos cidadãos, serão capazes de providenciar soluções mais adequadas às suas necessidades reais, não podendo ignorá-las. Ora, a preferência pela resolução de problemas da UE ao nível mais perto do cidadão está relacionada com o princípio da subsidiariedade. Segundo este princípio, a UE não deve assumir tarefas que são melhor cumpridas por administrações nacionais, regionais ou locais. Assim, o neofuncionalismo e o princípio da subsidiariedade estão interligados, dado que ambos defendem que os especialistas das burocracias nacionais serão mais eficientes na resolução de problemas funcionais (ao estarem mais perto dos cidadãos) e ao mesmo tempo promotores do processo de integração porque ligam a esfera nacional à esfera europeia. De notar que, o princípio da subsidiariedade privilegia o nível nacional em relação ao nível supranacional, pois visa garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada face a uma instância superior, ou a um poder local face ao poder central (Panizza, 2008).<sup>10</sup>

### Intergovernamentalismo

Como enunciado anteriormente, o intergovernamentalismo é outra das teorias que pode ser aplicada aos processos de integração regional. Segundo a teoria do intergovernamentalismo, os Estados determinam o processo de integração, ou seja, o processo de integração depende da sua vontade, não sendo um mecanismo automático. Deste modo, os Estados decidem racionalmente integrar ou abandonar uma organização

---

<sup>10</sup>O princípio da subsidiariedade será exposto de forma mais aprofundada no final deste capítulo.

mediante os seus interesses (por exemplo, a Grã Bretanha deixou a EFTA para, em 1973, se juntar à então CEE, julgando desta forma estar a cumprir melhor os seus interesses). Segundo esta teoria, os Estados são os decisores supremos, tanto mais que os intergovernamentalistas desenvolveram o conceito de governos como *gatekeepers*<sup>11</sup>, capazes de resistir às consequências que não desejam perante o processo de integração, como a participação de actores subnacionais nas decisões políticas da UE.

Os principais autores da teoria do intergovernamentalismo são Stanley Hoffmann (intergovernamentalismo tradicional) e Andrew Moravcsik (intergovernamentalismo liberal). No artigo *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, Hoffmann (1966) distingue a “lógica da diversidade”, defendida pelo autor, da “lógica da integração”, estabelecida por Monnet e analisada por Ernst B. Haas. A lógica da diversidade estabelece limites ao nível a que o processo de *spill over* limita a liberdade de acção dos governos. Por outro lado, a lógica da integração é a de “um liquidificador que esmaga os mais diversos produtos, ultrapassando os seus sabores diferentes, e substituindo-os por um presumivelmente delicioso sumo”. Estando convencido de que da mistura irá resultar uma melhor síntese, “cada ingrediente espera que o seu sabor prevaleça no fim” (Hoffmann, 1966, pp.169-170). Ora, a lógica da diversidade sugere o oposto: em áreas de importância vital para o interesse nacional, as nações preferem a certeza, ou a incerteza por elas controlada, à incerteza de um liquidificador não testado. Assim, Hoffmann (1966, pp.170) conclui que a lógica funcionalista só poderia triunfar se o seu método tivesse potência suficiente para prometer um permanente excesso de ganhos em relação às perdas. E enquanto tal poderia acontecer com a integração económica, nunca poderia acontecer com a integração política.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>O conceito de *gatekeeping* é utilizado de forma comum como uma metáfora para as respostas dos governos nacionais aos progressos não desejados resultantes da adesão à UE. Todavia, o conceito permanece muito pouco teorizado. Tem as suas origens no trabalho de Stanley Hoffmann, que aplicou a teoria do intergovernamentalismo à então Comunidade Económica Europeia. O intergovernamentalismo de Hoffmann foi alvo de fortes críticas por apresentar uma imagem unidimensional dos governos nacionais; governos que afirmam os críticos não são *gatekeepers* efectivos e eficientes, mas tentam antes encontrar um equilíbrio entre as suas fronteiras nacionais e a Comunidade (Bache e Bristow, 2003, pp.406-407).

<sup>12</sup> Hoffmann (1966, pp.175) mostra-se igualmente céptico quanto à teoria federalista, afirmando que a resistência do Estado-nação pode ser provada não só pelas frustrações do funcionalismo mas também pela promessa e falha do federalismo, que oferecendo uma forma de ir para além do Estado-nação, consiste apenas na construção de um novo e maior Estado-nação. No entanto, não é possível concretizar a construção deste mesmo Estado, uma vez que não existe uma vontade geral dos povos europeus para tal.

Durante muitos anos, Hoffmann foi o principal defensor desta interpretação da integração europeia. Na década de 90 do século XX, Moravcsik desenvolveu um quadro teórico mais sofisticado a partir da teoria de Hoffmann do intergovernamentalismo (Nugent, 2006, pp.565).

Moravcsik e Schimmelfennig (2009, pp.68) explicam assim que o intergovernamentalismo tem como base duas ideias fundamentais. A primeira é a de que os Estados são actores, que atingem os seus objectivos através de negociações intergovernamentais, em vez de através de uma autoridade central. Deste modo, segundo os autores, para os Estados, a União Europeia é vista como um regime internacional<sup>13</sup> para coordenação de políticas. O intergovernamentalismo defende mesmo que, em relação à UE, os Estados continuam a desfrutar de um poder decisório preeminente.

A segunda ideia é a de que os Estados são racionais. Os actores calculam, por isso, a utilidade das várias alternativas de acção e escolhem aquela que maximiza (ou satisfaz) a sua utilidade mediante as circunstâncias. Os resultados colectivos são explicados através da agregação de acções individuais baseadas na procura eficiente de preferências – embora esta procura esteja sempre condicionada pela informação que se tem num determinado momento e pela incerteza acerca do futuro. O acordo para cooperar, ou para estabelecer instituições internacionais, é explicado como um resultado colectivo de uma escolha racional e interdependente (estratégica) dos Estados bem como de negociações intergovernamentais. O resultado destas negociações depende do poder de negociação relativo dos actores, i.e., geralmente, os actores que têm menos necessidade de chegar a um qualquer acordo estão mais aptos a ameaçar os restantes actores com a não cooperação, forçando-os assim a fazerem concessões. Para além disto, os actores que possuem mais e melhor informação sobre as preferências de outros

---

<sup>13</sup> Segundo Breckinridge (1997, pp.174-175), nas relações internacionais, os regimes internacionais compreendem estruturas específicas e governam actividades bem-definidas ou áreas geográficas que incluem apenas alguns actores. São também conjuntos de princípios, normas, regras e processos de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas de alguns actores convergem (Breckinridge, 1997, pp.178). Alguns autores consideram que a teoria dos regimes internacionais é a forma mais apropriada de analisar a UE, que possui, de facto, características de um regime internacional: inclui actividades bem definidas (principalmente económicas) e o envolvimento de apenas alguns Estados, situados no continente europeu (Breckinridge, 1997, pp.175). No artigo *Reassessing Regimes: The International Regime Aspects of the European Union*, Breckinridge (1997, pp.185-186) conclui que a UE é uma organização internacional embutida num regime, dado que contém mecanismos (regras, normas e procedimentos) pelos quais os Estados-Membros têm de se reger e que demonstram a influência da UE sobre os mesmos; mas também aspectos organizacionais que não podem ser ignorados, tais como a existência de locais físicos das instituições europeias, que são indispensáveis para compreender o funcionamento da UE.



actores e sobre os trabalhos das instituições estão mais aptos a manipular os resultados negociais a seu favor (Moravcsik e Schimmelfennig, 2009).

Para além disto, segundo Hix (2005, pp.16), em contraste com a teoria do intergovernamentalismo tradicional, Moravcsik argumenta que as preferências dos Estados derivam de interesses económicos (e não de interesses geopolíticos). No caso específico da UE, a análise empírica de Moravcsik confirma que as preferências dos governos nacionais, no que diz respeito à integração europeia, reflectem principalmente interesses económicos concretos, em vez de outros interesses gerais como a segurança ou os ideais europeus. Os governos prosseguiram a integração como meio de assegurar benefícios comerciais (Moravcsik e Schimmelfennig, 2009, pp.70). Moravcsik defende ainda que os objectivos fundamentais dos Estados (as preferências dos Estados) não são fixos nem uniformes: variam de Estado para Estado e dentro do mesmo Estado durante períodos de tempo e consoante os assuntos em questão. Os objectivos de cada Estado podem ser formados através de pressões e interações a nível doméstico, que por sua vez são frequentemente condicionadas por restrições ou oportunidades que derivam da interdependência económica (Nugent, 2006, pp.565).

Em suma, os Estados delegam deliberadamente autoridade em organizações supranacionais apesar de as mesmas serem capazes de actuar contra as preferências subsequentes dos governos e de as instituições incorporarem consequências imprevisíveis e indesejadas em condições de incerteza. No entanto, deve realçar-se o facto de as instituições ajudarem os Estados a atingir um resultado colectivo superior, ao reduzirem os custos de mais negociações internacionais relativas a assuntos específicos. As instituições internacionais ajudam também a reduzir a incerteza entre Estados, relativa a futuras preferências e comportamentos. Os Estados reduzem ainda os custos de coordenação das suas actividades, monitorizam o comportamento dos outros Estados e sancionam mutuamente o não cumprimento (Moravcsik e Schimmelfennig, 2009, pp.72).

Uma vez exposta a teoria do intergovernamentalismo, e tendo sido já referidas as razões que esta teoria apresenta para a criação de projectos de integração regional por parte dos Estados, resta explicar a relação desta teoria com a presente dissertação. A teoria do intergovernamentalismo liberal de Moravcsik ajuda a compreender as razões pelas quais os Estados podem apresentar reservas quanto a um maior aprofundamento de poderes por parte do CoR. Sendo os Estados actores que agem de forma racional,

tendo por objectivo defender os seus interesses no maior número de situações possíveis, é natural que um órgão como o CoR, ainda que com incomparavelmente menos poderes que o Conselho de Ministros, seja visto como um órgão que desafia o poder dos governos centrais de cada Estado, uma vez que é constituído por autoridades regionais e locais (que estão mais próximas dos cidadãos) e tem como objectivo defender os seus interesses.

### **Teoria da *multi-level governance***

Na década de 90 foi desenvolvida ainda mais uma teoria que pode ajudar a explicar o funcionamento da UE: a teoria da *multi-level governance*.

Esta teoria é, porventura, a mais importante de todas no contexto da presente dissertação. Segundo Bache e Flinders (2004, pp.2), Gary Marks foi o primeiro a utilizar o termo *multi-level governance* em 1992, referindo-se à grande reforma da política estrutural da União Europeia levada a cabo em 1988. Foi a partir daí que Marks e outros autores desenvolveram este conceito, começando a aplicá-lo de forma mais abrangente à análise de tomada de decisões na UE.

O desenvolvimento da teoria de *multi-level governance* fez parte de uma nova forma de pensar a UE, como um sistema político, em vez de como um processo de integração. Esta nova visão da UE foi possível graças ao rápido aprofundamento da integração que se verificou nos anos 80, do qual o resultado mais evidente é o Acto Único Europeu (1987), embora tenham sido as menos publicitadas reformas nos processos de tomada de decisão que contribuíram em maior grau para mudar a percepção da UE, vista até aqui da mesma forma que outra organização internacional. Foi, nomeadamente, o acordo em muitas áreas políticas para aumentar o uso da maioria qualificada em vez da unanimidade que iniciou o tratamento da UE como algo com características de um sistema político doméstico em vez de com características de uma organização internacional. Como tal, teorizar a UE tornou-se um assunto mais relacionado com a sua governação do que com a sua compreensão como um exemplo de cooperação internacional (Bache e Flinders, 2004, pp.2-3).

O desenvolvimento da teoria de *multi-level governance* numa Europa pós-guerra pode ser entendido como uma resposta a uma mudança na política, uma mudança no regime e uma mudança na geopolítica. Se durante e imediatamente após a II Guerra Mundial, a autoridade estava concentrada em Estados altamente centralizados, devido à necessidade primordial de mobilizar recursos para a guerra e de sobreviver à escassez, no fim dos anos 40, desenvolveram-se mais políticas relacionadas com o crescimento económico, o comércio e o bem-estar, que criaram várias economias de escala. Em segundo lugar, foram estabelecidas democracias liberais por toda a Europa ocidental. Estas democracias encontram incentivos para transferir a autoridade para uma hierarquia inferior ou para a transferir para além do Estado central, desde que este facto permitisse mais benefícios para os eleitores. Por fim, as tensões geopolíticas que tinham levado à centralização e ao hiper nacionalismo na Europa ocidental transformaram-se com o início da Guerra Fria e a consequente pressão dos EUA para a concertação europeia. Deste modo, os decisores puderam focar-se mais na redução de barreiras ao comércio na Europa ocidental porque a natureza das ameaças coercivas que estes agora enfrentavam tinha mudado. Assim, a sobrevivência nacional foi alinhada com a interdependência económica europeia. A integração europeia foi por isso um resultado de um processo alargado de dispersão de autoridade, que se estende para baixo e para cima do Estado central (Hooghe e Marks, 2008, pp.114).

Na concepção de Marks, o termo “multi-level” referia-se à crescente interdependência dos governos a operar em diferente níveis territoriais, enquanto “governance” assinalava a crescente interdependência entre governos e actores não governamentais em vários níveis territoriais (Bache e Flinders, 2004). De facto, segundo esta perspectiva, a governança envolve hoje uma grande variedade de actores e processos para lá do Estado, sendo que a relação entre Estado e actores não estatais se tem tornado menos hierárquica e mais interactiva. É por esta razão que os defensores da teoria de *multi-level governance* se colocam contra o modelo do Estado como actor central, sugerindo que o último é demasiado simplista. É de notar, contudo, que na perspectiva da *multi-level governance* a importância dos governos nacionais não é negada, apenas é negada a suposição de que eles controlam o processo de tomada de decisão dentro da UE (Nugent, 2006, pp.556).

Existem (quase) tantas definições de *multi-level governance* como utilizadores do termo, mas é comum a todos a ideia de que a autoridade, num vasto leque de temas,

tem vindo a ser partilhada com as instituições europeias e os governos nacionais e subnacionais. A razão para esta mudança está relacionada com os benefícios que advém do ajuste da escala de governo à escala dos problemas colectivos. Quando surgem externalidades<sup>14</sup> de uma questão como a existência de ar puro, a minimização de custos de transacção para trocas comerciais, ou a redução de barreiras comerciais, que são problemas de escala transnacional, o nível mais eficiente de tomada de decisão é também o transnacional. Por outro lado, quando as externalidades são locais ou regionais, e surgem por exemplo, da recolha de lixo ou do planeamento regional, o nível mais eficiente é o subnacional (Hooghe e Marks, 2008, pp.114).

Assim, em vez de a responsabilidade de tomar decisões políticas ser apenas dos governos centrais, é agora partilhada com uma variedade de actores a nível europeu, nacional e subnacional. A teoria *multi-level governance* defende que as instituições europeias (como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu) podem ser influentes e independentes dos actores que estão envolvidos nas decisões políticas. Defende ainda que os actores subnacionais são cada vez mais afectados pelos desenvolvimentos que ocorrem ao nível da UE e consequentemente têm-se mobilizado para participar nas decisões políticas naquele nível. Assim, segundo esta perspectiva, os actores subnacionais são por vezes tão importantes para as decisões políticas da UE quanto os governos centrais e as instituições europeias. E logo, os governos centrais não são sempre capazes de actuar como *gatekeepers* entre a UE e os actores subnacionais (Sutcliffe, 2000, pp.291-292).

Por fim, os defensores da teoria *multi-level governance* afirmam que esta tem mais importância nalguns sectores políticos ou estágios de decisão do que noutros. Foi defendido, por exemplo, que na negociação entre actores da UE, nacionais e subnacionais é particularmente importante no que diz respeito aos fundos estruturais, e dentro deste sector, é mais importante na fase da implementação em vez de na fase em que revisões dos tratados estão a ser redigidas (Sutcliffe, 2000, pp.292).

Ora, a teoria de *multi-level governance* está intimamente ligada ao Comité das Regiões. Best, Christiansen e Settembri (2008) afirmam que o Comité das Regiões

---

<sup>14</sup> Em termos estritamente económicos, e segundo Samuelson e Nordhaus (2005, pp.36), externalidades (ou efeitos sobre o exterior) ocorrem quando empresas ou indivíduos impõem custos ou benefícios a outros que estão fora do mercado. No presente contexto, o uso do termo pode ser entendido para descrever questões internas que são também colocadas na esfera externa.

contribui para a “visão debaixo” e como tal deve ser considerado um importante elemento da arquitectura política complexa e multi-níveis da UE.

Luc Van den Brande (2010, pp.xi), presidente do CoR entre 2008 e 2010, afirma mesmo que este órgão é uma encarnação do sistema de *multi-level governance*. O CoR promove a implementação da *multi-level governance* na União Europeia ao envolver territórios, regiões, cidades e municípios no ciclo político da UE. As suas acções são motivadas pela crença de que a cooperação entre os níveis europeu, nacional, regional e local irão construir uma União ainda mais próxima dos cidadãos. Segundo Brande (2010, pp.x), é crucial reunir políticos regionais e locais desde o início do processo de tomada de decisão, uma vez que os mesmos são responsáveis pela implementação das leis internacionais e das directivas supranacionais no terreno. Para que este *input* político seja assegurado, o CoR adoptou em 2009 o documento *White Paper on Multi-Level Governance* (Committee of the Regions, 2009), que contém propostas concretas para envolver as cidades e regiões da Europa no processo político. Neste documento está patente a ideia de que esta forma de governo é uma das chaves para o sucesso da integração europeia. Ainda segundo este documento, a Europa tornar-se-á forte, com instituições legítimas, com políticas eficazes e com cidadãos envolvidos se existir este modo de governação a garantir cooperação entre os diferentes níveis de governo. No entanto, esclarece-se que o desenvolvimento de uma cultura europeia de *multi-level governance* é um desafio permanente e que, por essa razão, o CoR irá avaliar regularmente os progressos atingidos na sua implementação, apresentando de três em três anos, um relatório do estado da *multi-level governance* dentro da UE.<sup>15</sup>

A teoria *multi-level governance* e o CoR estão ainda relacionados com um princípio que importa mencionar, o princípio da subsidiariedade. Este princípio foi escrito nos tratados da UE paralelamente à criação do Comité das Regiões e significa que as decisões dentro da UE devem ser tomadas ao nível mais perto do cidadão.

Conforme referido anteriormente, e em consonância com o defendido pela teoria de *multi-level governance* e aplicado pelo CoR, a autoridade, num vasto leque de temas,

---

<sup>15</sup> Deste modo, em 2012, o CoR irá então apresentar outro relatório do estado da *multi-level governance* na UE. Importa por isso referir que já foi adoptada uma opinião rascunho sobre esta matéria, na 94ª sessão plenária do CoR (que teve lugar a 15 e 16 de Fevereiro de 2012), com o título: *BUILDING A EUROPEAN CULTURE OF MULTILEVEL GOVERNANCE: FOLLOW-UP TO THE COMMITTEE OF THE REGIONS' WHITE PAPER*. Este documento reporta progressos realizados nas políticas da UE com dimensão territorial, tais como o mercado comum, o ambiente, a energia, a agricultura e as pescas e as políticas de alargamento. Recomenda ainda novas medidas para consolidar o exercício deste método de governação (Comité das Regiões, 2012).

tem vindo a ser partilhada com as instituições europeias e os governos nacionais e subnacionais. A razão para esta mudança está relacionada com os benefícios que advém do ajuste da escala de governo à escala dos problemas colectivos. Ou seja, se determinado problema é de carácter regional, deve ser resolvido por uma autoridade regional. Da mesma forma, se se trata de um problema transnacional, deve então ser resolvido a esse nível.

O princípio da subsidiariedade foi formalmente consagrado no direito da União Europeia pelo Tratado de Maastricht. Está enunciado, juntamente com os princípios da atribuição e da proporcionalidade<sup>16</sup>, no artigo 5.º do TUE, segundo o qual:

“Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”.

Deste modo, segundo Panizza (2008), em termos gerais, este princípio visa garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada, face a uma instância superior, ou a um poder local face ao poder central. Assim sendo, implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder, princípio que constitui a base institucional dos estados federais. Aplicado no âmbito da Comunidade Europeia, o princípio da subsidiariedade serve de critério regulador do exercício das competências partilhadas entre a Comunidade e os Estados-Membros. Por um lado, exclui a intervenção da Comunidade quando uma matéria pode ser eficazmente regulamentada pelos Estados-Membros ao seu nível central, regional ou local. Por outro lado, implica que a Comunidade exerce os seus poderes quando os objectivos dos Tratados não puderem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros.

De notar que o Tratado de Lisboa formaliza o papel do CoR como o defensor deste princípio, dando ao Comité o direito de trazer um caso perante o Tribunal Europeu

---

<sup>16</sup> Em virtude do princípio da atribuição, a União actua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objectivos fixados por estes últimos. As competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros. Por outro lado, em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União não devem exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados.

de Justiça se acreditar que o princípio não foi mantido. Este mesmo tratado aumenta também a importância dada pela UE a este princípio de outras formas (adoptando inclusivamente o Protocolo nº2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade) como será explicado no capítulo seguinte.

## Notas conceptuais

No final deste capítulo podemos concluir que existem, no sistema político internacional, vários processos de integração regional, entre eles a União Europeia, na qual o CoR se insere. A razão para a constituição de processos de integração regional não é consensual, sendo aqui apresentadas as visões do neo-funcionalismo e do intergovernamentalismo. Se, por um lado, segundo a teoria do intergovernamentalismo os processos de integração regional são fruto da vontade dos Estados que crêem estar desta forma a cumprir melhor os seus interesses, por outro lado, segundo o neo-funcionalismo, os processos de integração resultam de um processo de *spill over*, i.e., através da integração funcional e do controlo central de várias áreas específicas acaba por formar-se um governo mundial.

A teoria do intergovernamentalismo pode ajudar a explicar as razões pelas quais os poderes do CoR não foram até à data mais aprofundados, de modo a que este órgão possa ter pareceres vinculativos: sendo que os Estados procuram essencialmente defender os seus interesses, um órgão como o CoR, estabelecido para defender os interesses das autoridades regionais e locais, é visto como um órgão que desafia o poder dos governos centrais de cada Estado. Por outro lado, a teoria do neo-funcionalismo, que advoga as vantagens da criação de um sistema a nível regional constituído por diferentes agências destinadas a resolver problemas funcionais específicos, pode ajudar a compreender a necessidade da reunião de autoridades regionais de vários países para resolver problemas colectivos (funcionais), sendo o CoR um plenário criado para o efeito.

Já a teoria da *multi-level governance*, que surgiu mais recentemente, na década de 90, encontra-se intimamente ligada ao CoR, ao explicar que em vez de a responsabilidade de tomar decisões políticas ser apenas dos governos centrais, é agora partilhada com uma variedade de actores a nível europeu, nacional e subnacional. Ora, o CoR promove a implementação da *multi-level governance* na União Europeia ao envolver territórios, regiões, cidades e municípios no ciclo político da UE. O CoR é ainda promotor de um outro princípio de extrema importância: o princípio da subsidiariedade, segundo o qual a UE não deve assumir tarefas que são melhor cumpridas por administrações nacionais, regionais ou locais. Estas administrações



regionais e locais de diferentes países reúnem-se periodicamente no CoR, o qual constitui um fórum de coordenação de políticas a este nível.

## **CAPÍTULO II**

O presente capítulo tem por objectivo explicar como funciona o sistema político da UE, de modo a enquadrar o CoR institucionalmente. Deste modo, pretende-se, ao explicar a posição do CoR dentro da UE, compreender quais são os seus reais poderes, mediante a existência de outros órgãos e instituições relevantes dentro do processo político da UE.

Em primeiro lugar, serão descritas as funções e composição das seguintes instituições da UE: Parlamento Europeu, Conselho da UE, Comissão Europeia e Tribunal Europeu de Justiça. Estas são as instituições europeias com as quais o CoR mais se relaciona. Este enquadramento é necessário para se compreender o processo político da UE, que será explicado de seguida. Neste contexto, far-se-á uma breve exposição sobre o conceito de défice democrático.

## **Instituições europeias**

O nível de estabilidade institucional e complexidade da União Europeia é muito maior do que em qualquer outro regime internacional<sup>17</sup>. O quarteto institucional básico – a Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça – foi estabelecido nos anos 50 (Hix, 2005, pp.3).

Na mesma década foi também estabelecido o Comité Económico e Social (Ecosoc) e, anos mais tarde, em 1992 com o Tratado de Maastricht, o Comité das Regiões (CoR). Segundo Van Schendelen (1998, pp.4), nas sociedades contemporâneas ocidentais, nas quais a racionalidade e a democracia são altamente valorizadas, as pessoas que se reúnem em comités têm normalmente conhecimentos ou perícia excepcionais, formados por treino académico ou experiência profissional. Os comités podem também ser definidos como grupos institucionalizados de representantes especializados. É nesta segunda categoria que o CoR e o Ecosoc se inserem dentro do processo político da UE. A estes dois comités foram dados, até à data, apenas poderes consultivos. Porém, a UE, com os seus sucessivos tratados e reformas - Tratado de Paris em 1952 (que estabeleceu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), Tratado de Roma em 1958 (que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade Europeia de Energia Atómica/Euratom), Acto Único Europeu em 1987, Tratado de Maastricht em 1993, Tratado de Amesterdão em 1999, Tratado de Nice em 2003 e Tratado de Lisboa<sup>18</sup> em 2009 – deu às instituições europeias poderes executivos, legislativos e judiciais. Para além disto, as reformas institucionais produziram um avançado sistema de regras e procedimentos que estabeleceram como estes poderes são exercidos pelas instituições europeias. De facto, a UE possui provavelmente o mais

---

<sup>17</sup> Segundo Breckinridge (1997, pp.174-175), nas relações internacionais, os regimes internacionais compreendem estruturas específicas e governam actividades bem-definidas ou áreas geográficas que incluem apenas alguns actores. São também conjuntos de princípios, normas, regras e processos de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas de alguns actores convergem (Breckinridge, 1997, pp.178).

<sup>18</sup> De modo a esclarecer futuras referências ao articulado do Tratado, importa referir que o Tratado de Lisboa, actualmente em vigor, emenda dois Tratados: o Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia – TUE) e o Tratado de Roma (Tratado que estabelece a Comunidade Europeia – TCE), que foi renomeado para Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). No contexto da presente dissertação importa ainda referir que serão também expostos alguns artigos de um dos protocolos adoptados pelo Tratado de Lisboa, o Protocolo nº2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

formalizado e complexo conjunto de regras sobre a tomada de decisão entre os sistemas políticos mundiais (Hix, 2005, pp.3).

Ora, de modo a melhor compreender o sistema de tomada de decisão dentro da UE, é relevante explicar em primeiro lugar como são constituídos os principais actores que o compõem, a par dos Estados, as instituições europeias. Serão então primeiramente descritas as funções e composição do Parlamento Europeu, Conselho da UE, Comissão Europeia e Tribunal Europeu de Justiça, as instituições europeias com as quais o CoR mais se relaciona. Far-se-á também uma breve exposição sobre as relações que o CoR mantém com cada uma destas instituições. De notar que segundo Guilloud (2009, pp.585), o CoR desenvolveu uma ligação estreita com as instituições europeias para obter, por um lado, respeito pelas suas opiniões e, por outro lado, para obter apoio em relação às suas reivindicações, relativas ao melhoramento do seu estatuto e ao aumento das suas prerrogativas.

### Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu é o único órgão da União Europeia que resulta de eleições directas. Os 736 deputados que nele têm assento são representantes dos cidadãos, escolhidos de cinco em cinco anos pelos eleitores de todos os 27 Estados-Membros da União Europeia, em nome dos seus 500 milhões de cidadãos (Parlamento Europeu, 2011a).

O Parlamento desempenha um papel activo na redacção de actos legislativos que se reflectem no quotidiano: por exemplo, a nível da protecção do ambiente, dos direitos dos consumidores, da igualdade de oportunidades, dos transportes, bem como da livre circulação de trabalhadores, capitais, serviços e mercadorias. O Parlamento dispõe igualmente de competências para, juntamente com o Conselho, aprovar o orçamento anual da União Europeia (Parlamento Europeu, 2011a).<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> No Parlamento Europeu, os assentos são distribuídos, regra geral, proporcionalmente à população de cada país. Cada deputado do Parlamento Europeu partilha o seu trabalho entre Bruxelas, Estrasburgo e a sua circunscrição. Em Bruxelas, participa nas reuniões das comissões parlamentares, dos grupos políticos e das sessões plenárias adicionais, e em Estrasburgo participa nas doze sessões plenárias. Os membros do Parlamento Europeu agrupam-se em função das suas afinidades políticas e não por nacionalidade. Para

Ao longo da revisão dos Tratados, os poderes do Parlamento Europeu, no seio das instituições europeias, não têm cessado de aumentar. Actualmente, o Parlamento Europeu impõe-se como um co-legislador, dispõe de um poder orçamental e desempenha um papel de controlo democrático sobre todas as instâncias europeias (Parlamento Europeu, 2011a).

No artigo *The Creation and Empowerment of the European Parliament*, Rittberger (2003) explica que não é possível justificar o motivo pelo qual os Estados concederam poderes de supervisão, orçamentais e legislativos ao Parlamento Europeu, através da teoria funcionalista de delegação.

Conforme já referido, a teoria funcionalista de delegação defende que as elites políticas delegam poderes nas instituições que melhor servem os seus interesses. Deste modo, há uma lógica de consequencialismo: os Estados apenas delegam poder nos agentes se os benefícios esperados superam os custos esperados. Mais especificamente, na política internacional, os Estados preferem delegar poderes a instituições não maioritárias, dado que estas não prestam contas directamente aos eleitores ou a líderes eleitos, sendo, por exemplo, órgãos de regulação, como bancos centrais (Rittberger, 2003, pp.204-205).

Assim, é pertinente compreender o que leva Estados soberanos a criar e delegar poderes numa instituição maioritária como o Parlamento Europeu, ou seja, uma instituição cuja legitimidade deriva dos eleitores, e que pode ser retirada através de eleições periódicas. Rittberger (2003, pp.205) explica que existem factores específicos que levaram os Estados a aumentar os poderes do Parlamento Europeu, sendo um deles a preocupação com o défice democrático (conceito que será tratado mais à frente na presente dissertação).

As críticas de que a política da UE sofre de um défice democrático têm sido feitas cada vez mais pelas elites políticas, pelos *media* e pelos académicos, desde a assinatura do Tratado de Maastricht (Rittberger, 2003, pp.206). A percepção de que existe um défice democrático dentro da UE contribuiu para o aumento de poderes dado ao Parlamento Europeu ao longo dos anos e é também um dos motivos pelo qual pode

---

preparar o trabalho do Parlamento Europeu em sessão plenária, os deputados distribuem-se em comissões permanentes, cada uma delas especializada em domínios específicos (Parlamento Europeu, 2011a). O Parlamento Europeu é assistido por um Secretariado. Sob a autoridade de um Secretário-Geral, estão ao serviço do Parlamento Europeu cerca de 4.600 funcionários, recrutados por concurso em todos os países da UE. O Secretariado encontra-se instalado no Luxemburgo e em Bruxelas (Parlamento Europeu, 2011a).

ser defendido um aumento de poderes do CoR, que poderia contribuir para a redução do mesmo. Dado que o conceito de défice democrático será exposto de forma aprofundada no fim do capítulo, por agora importa apenas referir brevemente de que forma está o Parlamento Europeu relacionado com este conceito.

Nas democracias nacionais os parlamentos são considerados fortalezas e símbolos de legitimidade. São eleitos directamente e representam os cidadãos, agindo em nome deles. No entanto, a nível europeu, os teóricos políticos questionam-se sobre como pode ser a vontade dos cidadãos europeus implementada de melhor forma no processo de decisão da UE. Esta preocupação reflecte o facto do debate relativo à legitimidade da UE estar focado no Parlamento Europeu, uma vez que este é o único órgão eleito de forma directa, sendo por isso uma instituição que presta contas publicamente. Assim, o Parlamento parece estar predestinado a ser o principal portador da legitimidade da União. Isto porque, no contexto europeu, a legitimidade está relacionada com a representação, com a existência ou não de uma comunicação política a ligar as instituições governantes e as elites com os cidadãos (Door, 2008, pp.24). O Parlamento parece ser assim a instituição mais indicada para ajudar a fortalecer essa ligação.

Porém, no contexto da presente dissertação, importa referir que o CoR, sendo também um plenário, constituído por representantes locais e regionais dos Estados-membros, não deve ser esquecido como órgão importante na procura pela redução do défice democrático. Esta ideia será aprofundada posteriormente neste capítulo. De notar que a relação entre o CoR e o Parlamento Europeu não é passível de ser analisada de forma simples. Segundo Warleigh (1999, pp.25), há a preocupação por parte do Parlamento de que o CoR se torne seu rival. O autor levanta várias hipóteses que podem contribuir para o aumento desta rivalidade, estando uma delas relacionada com a possibilidade da UE se tornar uma federação, o que poderia envolver a evolução do CoR para uma segunda câmara do Parlamento, evolução essa que o Parlamento considera uma ameaça. Existe também a preocupação por parte do Parlamento de que os governos nacionais estejam a tentar fazer *lobby* nacional através do CoR, ou de que o usem como forma de se sobrepor ao Parlamento com base no argumento de que os membros do CoR pertencem ao governo subnacional e estão deste modo mais perto dos cidadãos do que os membros do Parlamento. Também para Calussi (1998, pp.239), o Parlamento, num primeiro momento, receou uma competição com o CoR em relação ao

seu estatuto de ser o único a ter legitimidade directa pelos cidadãos. Warleigh (1999, pp.26) afirma que, no entanto, a rivalidade entre o CoR e o Parlamento não deve ser exagerada, uma vez que o CoR representa o governo local e regional, e não os cidadãos, como o Parlamento, que possui por isso uma maior legitimidade. Os membros do CoR são nomeados para representar as autoridades subnacionais, em vez dos cidadãos de uma área específica. Assim, e dado o tamanho do comité, é impossível para uma maioria dos actores subnacionais serem representados nele directamente, o que torna a ligação entre os cidadãos comuns e os membros do CoR, na melhor hipótese, ténue (Warleigh, 2002, pp.179-180).

Para Jeffery (2006, pp.325), a rivalidade entre o Parlamento e o CoR deve-se também ao facto de o comité para os Assuntos Regionais do Parlamento Europeu lidar com os mesmos assuntos do CoR. Não obstante, numa entrevista realizada por e-mail, em Junho de 2011, o responsável na Comissão (DG Regio) pelas relações com o CoR, Damian Lluna Taberner<sup>20</sup>, afirma que o CoR tem vindo a prestar mais atenção a este comité do Parlamento Europeu de modo a tentar influenciar relatórios relacionados com a política regional, objectivo no qual tem sido bem sucedido. Lluna Taberner acrescenta ainda que a natureza política do Parlamento e do CoR facilita o entendimento em algumas matérias.

Contudo, segundo Christiansen e Lintner (2005, pp.9), foi apenas nos últimos anos que se assistiu a uma melhor interacção entre as comissões do CoR e os respectivos comités do Parlamento. Em Março de 2002, o Parlamento utilizou pela primeira vez o seu direito de consultar o CoR, sendo que esta possibilidade foi aberta pelo Tratado de Amesterdão<sup>21</sup>. Também para estes autores é esperada uma maior cooperação no futuro, devido à relativamente recente organização dos membros do CoR por filiação política. No entanto, por um lado, esta organização poderá contribuir para facilitar o *lobby* proveniente dos membros do Parlamento Europeu mas, por outro lado, este facto cria um risco para o CoR que pode ser visto pela Comissão e pelo Conselho como uma imitação limitada do Parlamento.

---

<sup>20</sup> A referida entrevista foi realizada por e-mail a 09/06/2011. Damian Lluna Taberner é o responsável na Comissão (DG Regio) pelas relações com o CoR. A transcrição completa da entrevista pode ser consultada no Anexo 1.

<sup>21</sup> Na sua versão de 1997, o artigo 265º refere que “o Comité das Regiões pode ser consultado pelo Parlamento Europeu” (Gomes, 2010, pp.601).

Jeffery (2006, pp.325) argumenta que, apesar de tudo, há uma cooperação frequente entre os *rapporteurs* do CoR e os seus homólogos nos comités do Parlamento Europeu que estão a lidar com os mesmos assuntos. Deve também ser referido o facto de que, em muitos casos, mesmo antes da criação do CoR, já existia uma relação entre os líderes locais/regionais e os membros do Parlamento Europeu do mesmo Estado-Membro, nomeadamente nos casos em que todos eram da mesma cor política (Calussi, 1998, pp.239).

Em suma, as relações entre o CoR e o Parlamento Europeu são complexas. Por um lado, o Parlamento receia que o CoR se torne seu rival e que o ultrapasse na questão da legitimidade, com o argumento de que as autoridades subnacionais (representadas no CoR) estão mais próximas dos cidadãos. Por outro lado, a organização dos membros do CoR por filiação política facilita o relacionamento entre ambos.

### Conselho da União Europeia

É no âmbito do Conselho da União Europeia que os ministros de cada Estado-membro se encontram para aprovar legislação, proposta pela Comissão, tarefa que é partilhada com o Parlamento (art. 16º, TUE). Esta instituição europeia tem ainda como missão: coordenar as políticas económicas gerais dos Estados-membros, assinar acordos entre a UE e países terceiros, aprovar o orçamento anual da UE (missão também partilhada com o Parlamento), definir as políticas externa e de defesa da UE, bem como coordenar a cooperação entre os tribunais e as forças policiais dos Estados-membros (Portal oficial da União Europeia, 2011b).

O Conselho é a instituição da União onde se reúnem os representantes dos governos dos Estados-membros, ou seja, os ministros de todos os Estados-membros com competência num determinado domínio. Deste modo, para cada reunião do Conselho, os países enviam o ministro responsável pelo domínio político em questão. Por exemplo, em termos de política económica, os ministros da Economia e Finanças reúnem-se uma vez por mês no Conselho que trata dos assuntos económicos e financeiros, o chamado Conselho Ecofin. Já em termos de política externa, apesar dos governos nacionais manterem um controlo independente também nesta área, trabalham



em conjunto a fim de desenvolverem uma política externa de segurança comum (PESC).<sup>22</sup> O Conselho é a principal instância onde se desenvolve esta cooperação (Portal oficial da União Europeia, 2011b).<sup>23</sup>

No âmbito da presente dissertação é de referir que a relação entre o CoR e o Conselho é claramente a relação mais fraca, quando comparada com a que existe com as outras instituições do “triângulo institucional”, composto pelo Parlamento, Conselho e Comissão. Isto porque, como órgão consultivo, o CoR dá a sua opinião quanto às propostas legislativas da Comissão, parecendo por isso existir pouca relevância numa consulta ao CoR pelo Conselho subsequentemente (Christiansen e Lintner, 2005, pp.9). Para uma melhor compreensão deste argumento, o processo político da UE será descrito mais aprofundadamente ao longo do presente capítulo. Warleigh (1999, pp.28), poucos anos depois do estabelecimento do CoR, partilhava da mesma opinião, afirmando que a visão geral no Conselho em relação ao CoR era de relativa indiferença, uma vez que este órgão era visto como o “bebé da Comissão”, e consequentemente como um órgão com o qual o Conselho não tinha de se preocupar demasiado, isto apesar de existir uma vontade por parte do Conselho de que o CoR tivesse êxito. Jeffery (2006, pp.325) acrescenta que o Conselho se recusa a dar *feedback* relativamente às opiniões emitidas pelo CoR, permitindo-lhe pouco mais do que um acesso pouco frequente às suas reuniões informais.

É ainda importante referir que o Conselho da UE não deve ser confundido com uma outra instituição europeia, o Conselho Europeu, no âmbito do qual os chefes de

---

<sup>22</sup> De acordo com o art. 16º do TUE, o Conselho reúne-se em diferentes formações. O Conselho de Assuntos Gerais assegura a coerência dos trabalhos das diferentes formações do Conselho, prepara as reuniões do Conselho e assegura o seu seguimento, em articulação com o Presidente do Conselho Europeu e com a Comissão. Por outro lado, o Conselho dos Negócios Estrangeiros elabora a acção externa da União, de acordo com as linhas estratégicas fixadas pelo Conselho Europeu, e assegura a coerência da acção da União (Gomes, 2010). Já os Conselhos Sectoriais (por exemplo, Ecofin, Segurança Social, Saúde) não estão definidos no Tratado, sendo que todas as suas decisões têm de ser aprovadas pelo Conselho de Assuntos Gerais. Enquanto os Conselhos Sectoriais são compostos pelo ministro responsável pelo domínio político em questão, o Conselho de Assuntos Gerais é composto pelos ministros dos Negócios Estrangeiros de cada país.

<sup>23</sup> De notar que segundo o art. 16º do TUE o Conselho que reúne os Ministros dos Negócios Estrangeiros é sempre presidido pelo Alto-Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança (cargo actualmente ocupado por Catherine Ashton). Todas as outras reuniões do Conselho são presididas pelo ministro competente do país que ocupa a Presidência rotativa da UE. Isto porque, o Conselho é presidido rotativamente pelos 27 Estados-membros da União, por períodos de seis meses (Gomes, 2010). No semestre do seu mandato, a Presidência dirige as reuniões a todos os níveis, propõe orientações e prepara os compromissos necessários à tomada de decisões pelo Conselho (Conselho da União Europeia, 2011).

Estado e Governo dos países da UE se reúnem cerca de quatro vezes por ano para debater as prioridades políticas da UE.<sup>24</sup>

### Comissão Europeia

A completar o triângulo institucional, juntamente com as duas instituições europeias acima mencionadas, está a Comissão. A Comissão Europeia é o órgão executivo da UE que representa e defende os interesses da UE no seu conjunto. A Comissão tem representações em todos os países da UE e delegações em capitais de todo o mundo (Portal oficial da União Europeia, 2011b).

A Comissão propõe nova legislação ao Parlamento e Conselho (tem monopólio da iniciativa legislativa); elabora o orçamento anual, que é submetido à aprovação do Parlamento e do Conselho; e controla como são gastos os fundos da UE, por exemplo, pelas agências ou pelas autoridades nacionais e regionais. Gere o financiamento das políticas (por exemplo, agricultura e desenvolvimento rural) e dos programas (por exemplo, o programa Erasmus de intercâmbio de estudantes da UE). Cabe também à Comissão garantir o cumprimento dos Tratados (é a “guardiã dos Tratados”) e da legislação europeia, em conjunto com o Tribunal Europeu de Justiça. Esta instituição representa ainda a UE a nível internacional, podendo, por exemplo, negociar acordos entre esta e países terceiros (Portal oficial da União Europeia, 2011b).

O presidente da Comissão Europeia, cargo actualmente ocupado pelo português José Manuel Durão Barroso, em conjunto com os Estados-membros, nomeia os Comissários. Posteriormente, o Parlamento Europeu tem de aprovar a Comissão por

---

<sup>24</sup> O Conselho Europeu teve início informalmente em 1974 enquanto espaço de debate para os dirigentes da UE, tendo adquirido um estatuto formal em 1992. Passou a ser uma instituição com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (art.13º, TUE). O Conselho Europeu define as prioridades políticas gerais da UE. Tem ainda como missão resolver determinadas questões que pela sua complexidade ou sensibilidade não possam ser resolvidas a um nível inferior da cooperação intergovernamental. Embora fundamental na definição da agenda política da UE, não possui quaisquer poderes legislativos. O cargo de Presidente do Conselho é actualmente ocupado por Herman Van Rompuy (cujo mandato teve início em 1 de Dezembro de 2009 e termina em 31 de Maio de 2012), sendo esta instituição também composta pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, bem como pelo Presidente da Comissão Europeia. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança participa nos seus trabalhos (art. 15º, TUE). Tudo o que o Conselho Europeu decide tem um valor simbólico e político muito forte e difícil de ignorar (Portal oficial da União Europeia, 2011b).

inteiro. Os 27 Comissários são responsáveis pela direcção política da UE durante o seu mandato de cinco anos.<sup>25</sup> O Presidente da Comissão atribui a cada Comissário a responsabilidade por áreas políticas específicas. Durante o seu mandato, os Comissários são responsáveis perante o Parlamento, o único órgão com poder para demitir a Comissão (Portal oficial da União Europeia, 2011b).<sup>26</sup>

Calussi (1998, pp.237-238) refere que desde o seu estabelecimento na década de 80, as representações das regiões em Bruxelas têm lidado essencialmente com a Comissão, uma vez que esta é a instituição com mais poderes relativos à política regional e fundos estruturais. Segundo Christiansen e Lintner (2005, pp.8), a Comissão Europeia tem sido uma defensora de um maior papel das regiões e das localidades dentro do processo da União Europeia, tendo este laço entre o nível regional e a Comissão sido reforçado com a criação do CoR. Desde a sua criação que a Comissão tem estado presente nas sessões plenárias do CoR. É ainda significativo o facto de que a então Comissária para a Política Regional, Monika Wulf-Mathies, em Abril de 1995, pouco tempo depois do estabelecimento do CoR, ter prometido que a Comissão iria estender o número de áreas para as quais o CoR tinha obrigação de ser consultado. A mesma Comissária desenvolveu ainda um código de conduta para as relações entre a Comissão e o CoR, inspirado naquele que existe entre a Comissão e o Parlamento (Jeffery, 2006, pp.325).

Para Christiansen e Lintner (2005, pp.8), o interesse da Comissão pelos representantes locais e regionais provém do seu desejo de ganhar informação em primeira-mão para atingir uma melhor aplicação das suas políticas. E, segundo os autores, a Comissão segue as opiniões do CoR de forma geral, em matérias em que este possui conhecimento substantivo, como é o caso dos fundos estruturais e dos transportes que afectam as autoridades locais e regionais. Damian Lluna Taberner, responsável na

---

<sup>25</sup> A gestão corrente da Comissão é assegurada pelo seu pessoal, constituído por administradores, juristas, economistas, tradutores, intérpretes, pessoal de secretariado, etc., repartido por vários serviços ou Direcções-Gerais (DG) (Portal oficial da União Europeia, 2011b).

<sup>26</sup> É importante referir que a primeira Comissão nomeada nos termos do Tratado de Lisboa, em 2009, é composta por um Comissário por Estado-membro, no entanto, este mesmo tratado prevê (art. 17º nº5, TUE) que a partir de 2014 a Comissão passe a ser composta por um número de Comissários inferior. Os membros da Comissão serão escolhidos com base num método rotativo igualitário, cujas modalidades serão determinadas pelo Conselho Europeu, deliberando por unanimidade e cumprindo o princípio de que o número de Comissários deve corresponder a dois terços do número de Estados-membros, não podendo existir, como anteriormente estipulado, dois membros da mesma nacionalidade como Comissários simultaneamente. Este sistema constitui a regra fundamental no Tratado, contudo, o mesmo prevê também uma derrogação, uma vez que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, pode decidir modificar o número de Comissários (Portal oficial da União Europeia, 2011a).

DG Regio pelas relações com o CoR<sup>27</sup>, corrobora esta visão e afirma que a relação com o CoR é importante de forma geral mas é obviamente mais importante nas áreas de competência das autoridades locais e regionais, tais como o ambiente, os transportes urbanos ou o desenvolvimento regional. Para a DG Regio, o CoR é um órgão consultivo importante que permite o contacto com políticos locais e regionais eleitos e constitui uma fonte de informação efectiva e de aconselhamento político, ainda que as suas opiniões não sejam vinculativas para a Comissão.

Warleigh (1999, pp.30-31) sublinha que a importância que a Comissão dá ao CoR está relacionada com um aumento da percepção da sua própria legitimidade. Mas que, apesar disso, a Comissão foi para além do que foi estabelecido no Tratado de Maastricht, ao avisar antecipadamente o CoR das medidas nas quais iria ser consultado e ao enviar regularmente relatórios formais sobre as acções tomadas em consequência dos pareceres por ele emitidos. Para além disto, a Comissão adoptou uma postura quase paternal nas suas relações com o CoR, indicando não só um desejo de se certificar que este tem uma boa actuação, mas revelando também um instinto de o proteger. Isto porque, a Comissão aconselhou informalmente o CoR a restringir o número de opiniões por iniciativa própria que este emite e a concentrar-se nas áreas para as quais o Tratado lhe dá competência (e que serão descritas ao longo deste capítulo), preferindo que as pequenas incursões do CoR noutras áreas sejam a pedido da Comissão, em vez de demonstrarem ambição por parte deste mesmo comité. Segundo Damian Lluna Taberner<sup>28</sup>, os pedidos da Comissão em áreas que não são de consulta obrigatória dependem da capacidade do CoR de transmitir informação substantiva. Relatórios elaborados pelo CoR em áreas como a mudança climática ou sistemas de recolha de resíduos foram utilizados pela Comissão com sucesso, uma vez que são relativos a áreas nas quais o CoR beneficia de experiência e de uma rede de especialistas no terreno provenientes das autoridades locais e regionais.

Calussi (1998, pp.239) explica ainda que a Comissão tem todo o interesse em trabalhar de perto com o CoR, dado que este é um potencial aliado perante os governos nacionais.

---

<sup>27</sup> A referida entrevista foi realizada por e-mail a 09/06/2011. Damian Lluna Taberner é o responsável na Comissão (DG Regio) pelas relações com o CoR. A transcrição completa da entrevista pode ser consultada no Anexo 1.

<sup>28</sup> A referida entrevista foi realizada por e-mail a 09/06/2011. Damian Lluna Taberner é o responsável na Comissão (DG Regio) pelas relações com o CoR. A transcrição completa da entrevista pode ser consultada no Anexo 1.

Em suma, a Comissão é a instituição europeia com a qual o CoR mantém uma relação mais próxima. A Comissão Europeia tem sido uma defensora do papel das regiões e localidades na UE, sendo que sua relação com o CoR lhe permite ganhar informação em primeira-mão de autoridades locais e regionais, bem como aumentar a percepção da sua legitimidade.

### Tribunal Europeu de Justiça

Por fim, importa explicar, de forma geral, a constituição e funções do Tribunal de Justiça da UE, uma outra instituição europeia que, a par das anteriores, é essencial no processo político da União e com a qual o CoR se relaciona (principalmente após o Tratado de Lisboa).

Desde a sua criação, em 1952, a missão do Tribunal de Justiça da União Europeia consiste em garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados. No âmbito desta missão, o Tribunal de Justiça da União Europeia fiscaliza a legalidade dos actos das instituições da União Europeia; assegura o respeito, pelos Estados-Membros, das obrigações decorrentes dos Tratados e interpreta o direito da União a pedido dos juízes nacionais (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2011). Além disso, resolve os litígios entre os governos nacionais e as instituições europeias. Particulares, empresas e organizações podem recorrer ao Tribunal se considerarem que os seus direitos foram infringidos por uma instituição europeia (Portal oficial da União Europeia, 2011b).<sup>29</sup>

O Tribunal de Justiça, com sede no Luxemburgo, constitui assim a autoridade judiciária da União Europeia e vela, em colaboração com os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, pela aplicação e a interpretação uniformes do direito da União (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2011).

---

<sup>29</sup> A fim de ajudar o Tribunal de Justiça a fazer face ao grande número de processos que lhe são submetidos e de proporcionar aos cidadãos uma protecção jurídica mais eficaz, um Tribunal-Geral ocupa-se das acções intentadas por particulares, empresas e algumas organizações, bem como de processos relacionados com o direito da concorrência. O Tribunal da Função Pública Europeia pronuncia-se sobre os litígios entre as instituições da UE e o seu pessoal.

O Tribunal de Justiça é composto por um juiz de cada país da UE e é assistido por oito advogados-gerais, aos quais incumbe apresentar publicamente e com imparcialidade pareceres sobre os processos submetidos ao Tribunal. Os juízes e advogados-gerais são nomeados por um período de seis anos, renovável. Os governos dos países da UE chegam a acordo sobre quem querem nomear (Portal oficial da União Europeia, 2011b).

A relação entre o CoR e o Tribunal Europeu de Justiça foi fortalecida com o Tratado de Lisboa, que formaliza o papel do CoR como defensor do princípio de subsidiariedade. Ora, no mesmo Tratado, ficou estabelecido que, em situações extremas, o CoR tem o direito de recorrer ao Tribunal Europeu de Justiça se tiver motivos para acreditar que não foi devidamente consultado pela Comissão, Parlamento ou Conselho (art. 263º, TFUE) ou se constatar que o princípio de subsidiariedade não está a ser cumprido (art. 8º, Protocolo nº2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade). O processo político da UE será explicado de seguida, de modo a melhor compreender por que razão lhe foi concedido este direito e quais as funções que o CoR exerce dentro do mesmo.

De notar que, para além do CoR, existe um outro comité consultivo que importa mencionar, o Comité Económico e Social, cujas funções e composição serão descritas no capítulo seguinte, juntamente com as do CoR.<sup>30</sup>

### **Processo político da UE**

Para uma melhor compreensão, o processo político da UE será dividido em duas fases: iniciação política e tomada de decisão, as fases nas quais o CoR está envolvido.

---

<sup>30</sup> A opção de descrever a composição e funções do Comité Económico e Social (Ecosoc) apenas no terceiro capítulo da presente dissertação prende-se com a necessidade de realizar uma análise comparativa entre o CoR e o Ecosoc. Esta análise enquadra-se melhor no terceiro capítulo, no qual a composição e funções do CoR serão também descritas.

## Iniciação política

A Comissão Europeia tem sozinha o poder formal de iniciar o processo (art. 17º, TUE) e redigir a legislação rascunho, ou a proposta legislativa, que inclui o direito de emendar ou retirar a sua proposta em qualquer fase do processo. A proposta da Comissão é resultado de um extenso processo de consulta, no qual podem estar envolvidos especialistas nacionais, organizações internacionais e organizações não governamentais. É também levado a cabo um processo de consulta entre os diferentes departamentos da Comissão (*Inter-service Consultation*), de modo a assegurar que todos os aspectos do assunto em questão estão a ser tomados em conta (European Commission Codecision, 2010). A Comissão pode também ser influenciada por grupos de interesse público e privado.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o papel do Comité das Regiões foi reforçado. O novo tratado obriga a Comissão Europeia a consultar as autoridades locais e regionais numa fase pré-legislativa<sup>31</sup>. Assim, o CoR, cumprindo o seu papel de dar voz às autoridades locais e regionais ao nível da UE, está altamente envolvido desde esta fase inicial.

De referir que também desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, um milhão de cidadãos pode, assinando uma petição, convidar a Comissão a apresentar uma proposta. É o direito de iniciativa de cidadania, estabelecido no artigo 11º do TUE.

Apesar de ter o monopólio da iniciativa legislativa, a Comissão apenas pode propor novas leis sobre matérias que não possam ser tratadas de forma eficaz a nível nacional, regional ou local, de modo a que se cumpra o princípio da subsidiariedade, exposto no capítulo anterior (European Commission Codecision, 2010). É ainda necessário que pelo menos 14 dos 27 Comissários concordem com um projecto de proposta de lei para este ser enviado ao Conselho e ao Parlamento (Portal oficial da União Europeia, 2011b). A proposta é também enviada para os Parlamentos nacionais e, quando aplicável/obrigatório, para o Comité Económico e Social (que representa os empregadores e os trabalhadores da UE e cuja composição e funções serão descritas no

---

<sup>31</sup>Conforme estabelecido no artigo 2º do Protocolo nº2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: “Antes de propor um acto legislativo, a Comissão procede a amplas consultas. Tais consultas devem, se for caso disso, ter em conta a dimensão regional e local das acções consideradas (...)”.

capítulo seguinte) e para o CoR. A proposta legislativa é obrigatoriamente enviada para o CoR se estiver relacionada com uma das muitas áreas políticas que afectam directamente as autoridades locais e regionais, definidas nos Tratados de Maastricht, Amesterdão e também no de Lisboa. O Tratado de Maastricht estabeleceu que o CoR deveria ser consultado se existirem propostas legislativas relativas à coesão económica e social, a redes de infra-estruturas transeuropeias, saúde, educação e cultura, enquanto o Tratado de Amesterdão adicionou outras cinco áreas – política de emprego, política social, ambiental, treino vocacional e transportes. O Tratado de Lisboa alargou ainda mais a esfera de influência do CoR, juntando áreas como a protecção civil, as mudanças climáticas, a energia e os serviços de interesse geral à lista de áreas políticas para as quais o CoR deve ser consultado (Comité das Regiões, 2011).<sup>32</sup>

Conforme referido, o Tratado de Lisboa introduziu um papel reforçado dos Parlamentos nacionais no processo legislativo, expresso no seu Protocolo nº1 relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia. Os Parlamentos funcionam assim como supervisores do princípio da subsidiariedade numa fase inicial do processo de decisão. Todas as propostas da Comissão devem ser enviadas para os Parlamentos, que dispõem depois de oito semanas para enviar as suas opiniões sobre a compatibilidade dos textos legislativos com o princípio da subsidiariedade. Se a compatibilidade de uma proposta legislativa rascunho com o princípio de subsidiariedade é contestada por um terço dos votos dos Parlamentos nacionais (um quarto nas áreas relacionadas com a liberdade, segurança e justiça), a Comissão tem de rever a proposta e decidir se a mantém, altera ou retira, justificando a sua decisão (European Commission Codecision, 2010).

---

<sup>32</sup>No Tratado de Lisboa (TFUE) podemos encontrar várias referências a estas áreas de consulta obrigatória. Os art. 91º e 100º estabelecem consulta obrigatória ao CoR em questões relacionadas com os transportes; os art. 148º e 149º referem-se às políticas de emprego; o art. 153º à política social; o art. 164º a regulamentos de aplicação do Fundo Social Europeu; o art. 165º a matérias relacionadas com educação, formação profissional, juventude e desporto; o art. 167º à cultura; o art. 168º a matérias relacionadas com a saúde; o art. 172º a matérias relacionadas com redes transeuropeias nos sectores das infra-estruturas dos transportes, das telecomunicações e da energia; o art. 175º a matérias relacionadas com a coesão económica, social e territorial; os art. 177º e 178º a matérias relacionadas com fundos estruturais como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; o art. 191º ao ambiente; e, por fim, o art. 194º às políticas de energia.



## Tomada de decisão

Após a fase da iniciação política segue-se a fase da tomada de decisão. Actualmente no que respeita à adopção dos actos legislativos, podemos distinguir os processos legislativos especiais (processo de consulta e processo de aprovação) e o processo legislativo ordinário (a co-decisão). Os primeiros são aplicados exclusivamente a casos específicos.

### - Processo de consulta

Quando comparado com os comités consultivos (Comité Económico e Social e CoR), o Parlamento Europeu é claramente mais influente em todos os processos legislativos. No processo de consulta, apesar de não ter poder legislativo na totalidade, tem poder suficiente para se assegurar de que as suas posições são tomadas em conta, particularmente pela Comissão. O argumento da representatividade é uma das suas fontes de influência. Para além disto, tem o poder de atrasar o processo, uma vez que a opinião do Parlamento Europeu tem de ser conhecida antes de a proposta ser formalmente adoptada pelo Conselho (Nugent, 2006, pp.404).

Assim, após receber a proposta da Comissão, o Parlamento tem de se pronunciar sobre a mesma. Se as alterações propostas pelo Parlamento são aprovadas pela Comissão, é emitida uma opinião favorável pelo Parlamento, e o texto alterado é o texto enviado para o Conselho para consideração. No entanto, se existirem alterações feitas à proposta legislativa pelo Parlamento não aprovadas pela Comissão, o Parlamento pode exercer pressão sobre a Comissão, ao não emitir uma opinião oficial de imediato. Isto não significa que o Parlamento tem direito de veto, significa apenas que o Parlamento pode utilizar esta ferramenta, o poder de atrasar o processo, para negociar (Nugent, 2006, pp.404-405).

O Comité Económico e Social e o CoR já não estão tão bem posicionados como o Parlamento para influenciar propostas legislativas. Isto porque, os seus poderes são menores: apesar de terem de ser consultados sobre a legislação rascunho (sobre a proposta da Comissão) se esta estiver inserida em áreas políticas definidas no Tratado, a consulta é apenas opcional noutras áreas. Para além disto, quando estes comités são consultados, o Conselho e a Comissão podem estabelecer um prazo muito curto para a

emissão de uma opinião, e podem até avançar se não receberem uma opinião até à data estabelecida, conforme o art. 307º, TFUE:

“(...)O Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão, se o considerarem necessário, fixam ao Comité um prazo para a apresentação do seu parecer, que não pode ser inferior a um mês a contar da data da comunicação para o efeito enviada ao Presidente. Decorrido o prazo fixado sem que tenha sido recebido o parecer, pode prescindir-se deste.(...)”

Como será referido no próximo capítulo, os comités consultivos têm ainda outros pontos fracos, como a capacidade *part-time* dos seus membros (que desempenham em simultâneo funções nos seus países) e a percepção de muitos órgãos regionais de que as formas directas de *lobbying* são canais de influência mais efectivos (Nugent, 2006, pp.405-406).

No processo de consulta, o Conselho não é legalmente obrigado a ter em conta a opinião do Parlamento, mas em concordância com a jurisprudência do Tribunal Europeu de Justiça, não pode tomar uma decisão sem a ter recebido. No entanto, o Conselho não tem de esperar pelas opiniões do Parlamento, Comité Económico e Social e CoR, para começar a examinar uma proposta. De facto, os governos podem começar a preparar as suas posições para o Conselho, e a ter discussões informais dentro do Conselho, antes do envio formal da proposta legislativa pela Comissão. O processo de trabalho padrão no Conselho é o da proposta legislativa ser encaminhada inicialmente para um grupo de trabalho de representantes nacionais, para um exame detalhado. Por sua vez, os membros deste grupo de trabalho irão assegurar-se de que os interesses do seu país estão salvaguardados e tentarão atingir um acordo escrito. A proposta pode ser depois enviada para o COREPER (Comité dos Representantes Permanentes, composto pelos embaixadores dos Estados-Membros – COREPER II – ou embaixadores adjuntos – COREPER I) ou, em poucos casos, para um comité especializado para que sejam analisadas as implicações políticas da proposta legislativa em questão. Posteriormente, todas as propostas têm de ser formalmente aprovadas pelos ministros de cada Estado-Membro. Se não for possível atingir um acordo no Conselho, quer por unanimidade quer por maioria qualificada, o processo legislativo não acaba necessariamente, podendo ser reencaminhado para a Comissão um pedido de alteração do texto

legislativo existente. Se for atingido um acordo, o processo termina com a adopção do texto pelo Conselho (Nugent, 2006, pp.406-407).

O processo de consulta é aplicado num número limitado de áreas, como política económica, lei da concorrência, política de coesão ou cooperação policial e judicial. Este procedimento pode também ser utilizado no âmbito da Política Externa de Segurança Comum (Parlamento Europeu, 2011b). O poder de que o CoR dispõe é, no contexto deste processo legislativo, muito limitado, uma vez que, como referido anteriormente, tem apenas poderes consultivos, sendo o prazo para emitir pareceres muitas vezes muito limitado.

#### - Processo de aprovação/parecer favorável

Ao contrário do que acontece no processo de consulta, o processo de aprovação confere ao Parlamento um direito de veto. Assim, o Parlamento, em certos domínios legislativos, tem de dar a sua aprovação. Segundo este procedimento, o Conselho deve obter o acordo do Parlamento para que determinadas decisões de importância capital possam ser tomadas. De notar que o parecer favorável do Parlamento é dado, normalmente, por maioria dos votos expressos (Portal oficial da União Europeia, 2011c).

O papel do Parlamento consiste então em aprovar ou rejeitar a proposta legislativa sem apresentar alterações e o Conselho não pode ignorar o seu parecer (Parlamento Europeu, 2011b). O princípio do parecer favorável baseia-se numa leitura única. A falta de parecer favorável impede a adopção do acto (Portal oficial da União Europeia, 2011c).

Os domínios em que o parecer favorável é necessário são essencialmente a adesão de novos Estados-Membros, os acordos de associação e outros acordos fundamentais com países terceiros. Este procedimento também é necessário, entre outras, para questões de cidadania e questões relacionadas com os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão (Portal oficial da União Europeia, 2011c).

Os poderes do CoR no contexto deste processo legislativo são tão limitados como no processo de consulta.

- Processo legislativo ordinário (de co-decisão)

É de salientar, contudo, que com o Tratado de Lisboa a co-decisão se torna o processo legislativo comum, conferindo o mesmo peso ao Parlamento Europeu e ao Conselho num vasto leque de domínios. Dois terços das leis europeias são, de facto, adoptadas conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

A criação deste procedimento (art. 294º, TFUE) e a sua crescente importância estão relacionadas com o défice democrático, uma vez que respondem à pressão de atribuir mais poderes ao Parlamento Europeu. Como será exposto, tal foi atingido com a introdução da possibilidade de existir uma segunda leitura da legislação, o que aumentou a influência do Parlamento (Nugent, 2006, pp.407).

No processo legislativo ordinário podem existir uma, duas ou três fases (European Commission Codecision, 2010).

- Primeira leitura

A primeira fase é iniciada, como já referido, com a elaboração e publicação de uma proposta legislativa pela Comissão, sendo posteriormente analisada pelo comité relevante no Parlamento Europeu e pelos grupos de trabalho e COREPER no Conselho.

Como referido anteriormente, e conforme o Protocolo nº2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, todas as propostas da Comissão devem também ser enviadas para os Parlamentos nacionais (art. 4º), que dispõem depois de oito semanas para enviar as suas opiniões sobre a compatibilidade dos textos legislativos com o princípio da subsidiariedade (art. 6º). Ora, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa que, se uma proposta segue os procedimentos do processo legislativo ordinário, e se a sua compatibilidade com o princípio de subsidiariedade é contestada por uma maioria simples dos votos dos Parlamentos nacionais, a Comissão tem de rever a proposta e decidir se a mantém, emenda ou retira, justificando a sua decisão. Se a Comissão decidir manter a proposta, tem de justificar a sua posição através de um parecer fundamentado. Este parecer, bem como os pareceres fundamentados dos Parlamentos nacionais, são transmitidos aos co-legisladores (Conselho e Parlamento Europeu), para consideração no processo legislativo. Durante a

primeira leitura, os co-legisladores consideram a compatibilidade da proposta legislativa com o princípio de subsidiariedade, tendo em conta os pareceres fundamentados recebidos. Se por maioria de 55% dos membros do Conselho ou por maioria dos votos no Parlamento Europeu, um dos co-legisladores for da opinião de que a proposta não é compatível com o princípio de subsidiariedade, a proposta é abandonada (European Commission Codecision, 2010).

Como referido anteriormente, o CoR é consultado nesta fase se a proposta estiver relacionada com uma das muitas áreas políticas que afectam directamente as autoridades locais e regionais, definidas nos Tratados de Maastricht, Amesterdão e também no de Lisboa. O CoR tem de obrigatoriamente ser consultado relativamente às áreas anteriormente enunciadas, existindo no entanto a possibilidade de consulta em relação a qualquer proposta, desde que o Conselho considere apropriado. Como já referido, o Conselho e a Comissão podem estabelecer prazos para a submissão de opiniões por parte dos comités. Está também aberta ao Parlamento Europeu a hipótese de consultar os comités. Os comités podem ainda emitir opiniões se considerarem apropriado. O art. 307º do TFUE, relativo ao CoR, refere que:

“O Comité das Regiões será consultado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão nos casos previstos nos Tratados e em todos os outros casos, nomeadamente aqueles que digam respeito à cooperação transfronteiriça, em que uma destas instituições o considere oportuno.

(...)Sempre que se considerar oportuno, o Comité das Regiões pode emitir pareceres por sua própria iniciativa.

O parecer do Comité, bem como um relatório das deliberações, serão transmitidos ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão.”

Na primeira leitura, após receber a proposta da Comissão, o Parlamento tem agora de preparar e adoptar a sua posição. Para o efeito, é nomeado um comité parlamentar, juntamente com outros comités aos quais seja solicitada opinião. Dentro do comité parlamentar responsável, é nomeado um *rapporteur*, que irá elaborar a posição rascunho do Parlamento. Este rascunho é redigido com base na discussão interna do comité e nas opiniões recebidas dos outros comités. O texto é posteriormente sujeito a votação dentro do comité parlamentar responsável. Se for obtida uma maioria simples, o

rascunho é adoptado no comité parlamentar e segue para debate em sessão plenária. Também aqui é necessária uma maioria simples para aprovação da posição do Parlamento (European Commission Codecision, 2010).

Após aprovação da posição do Parlamento em sessão plenária, a Comissão pode alterar a sua proposta legislativa inicial, de modo a que esta inclua as alterações efectuadas pelo Parlamento que melhorem a proposta ou facilitem um acordo com o Conselho.

O Conselho só pode adoptar uma posição depois do Parlamento se pronunciar. As instituições europeias são encorajadas a trocar informação no progresso das negociações de co-decisão. Deste modo, o Conselho apresenta a sua posição com base na proposta da Comissão, alterada onde necessário, à luz da primeira leitura do Parlamento e subsequentes alterações. Podem ocorrer três cenários possíveis:

1) O Conselho aceita sem alterações, e normalmente por maioria qualificada, a proposta da Comissão, que o Parlamento não teve necessidade de alterar, e o acto legislativo é adoptado.

2) O Conselho aceita por maioria qualificada todas as alterações efectuadas pelo Parlamento, que a Comissão incorporou na sua proposta, e o acto legislativo é adoptado. Existe também a hipótese de a Comissão não ter incorporado na sua proposta as alterações efectuadas pelo Parlamento e, neste caso, a proposta deve ser aprovada no Conselho por unanimidade.

3) O Conselho tem de adoptar uma posição comum, normalmente por maioria qualificada, que é enviada ao Parlamento, juntamente com um *statement of reasons*. Isto acontece quando o Conselho não partilha da opinião expressa pelo Parlamento. O Conselho pode também ter de adoptar uma posição comum quando o Parlamento aprova a proposta da Comissão sem alterações mas o Conselho deseja alterá-la.

No caso de ser necessária a adopção por parte do Conselho de uma posição comum, o Parlamento Europeu é notificado em sessão plenária. O Parlamento recebe do Conselho, juntamente com a posição comum, um documento no qual está registada a

demonstração de apoio ou oposição da Comissão em relação à posição comum. Só no caso de a Comissão alterar a sua proposta em linha com a posição comum, é que o Conselho pode actuar por maioria qualificada (European Commission Codecision, 2010).

- Segunda leitura

O Tratado estabelece um período de três meses (que pode ser estendido por mais um mês) para o Parlamento agir com base na posição do Conselho (art. 294º, nº7, TFUE). O processo de adopção de uma proposta é semelhante ao da primeira leitura, contendo, no entanto, algumas diferenças, nomeadamente a de que o texto a ser alterado é agora o da posição do Conselho na primeira leitura e não a proposta da Comissão. Os comités parlamentares aos quais tinha sido solicitada uma opinião na primeira leitura não são consultados de novo, excepto em casos específicos. As alterações adoptadas em comité parlamentar constituem a recomendação para a segunda leitura, que é normalmente defendida pelo mesmo *rapporteur* da primeira leitura. Esta recomendação inclui propostas de alteração, nos pontos em que tal seja considerado apropriado. Podem também ser apresentadas alterações pessoalmente, por outros membros do Parlamento Europeu (European Commission Codecision, 2010). As alterações devem:

- 1) Incluir alterações adoptadas pelo Parlamento na primeira leitura, que não foram aceites pelo Conselho; ou
- 2) Estar relacionadas com uma parte da posição comum que não constava, ou era substancialmente diferente, da proposta inicial da Comissão; ou
- 3) Introduzir um compromisso entre as posições dos co-legisladores (Parlamento e Conselho).

As alterações propostas são de novo sujeitas a votação dentro do comité parlamentar e aprovadas por maioria simples. Posteriormente, o plenário dá a conhecer a sua posição com base nas alterações incluídas na recomendação adoptada pelo comité parlamentar e com base em quaisquer alterações apresentadas em plenário por grupos

políticos ou por um mínimo de quarenta membros do Parlamento. O plenário adopta as alterações por maioria absoluta (European Commission Codecision, 2010).

Se o Parlamento subscrever a posição comum do Conselho tal como está ou não tomar nenhuma decisão, pode ser por não ter conseguido adoptar alterações (não foi atingida maioria absoluta) ou por não ter conseguido tomar uma decisão no prazo limite estipulado. Neste caso, o Presidente do Parlamento declara aprovada a posição comum e o acto legislativo é adoptado de acordo com a mesma (European Commission Codecision, 2010).

O Parlamento, pode (art. 294º, nº7, b), TFUE), no entanto, rejeitar a posição comum, procedimento que requer os votos de uma maioria absoluta dos membros do Parlamento. Neste caso, o acto legislativo é considerado como não tendo sido adoptado e o processo legislativo chega ao fim (European Commission Codecision, 2010). Como referido anteriormente, esta segunda leitura aumentou, em grande medida, os poderes do Parlamento.

Existe ainda uma terceira hipótese. O Parlamento pode propor alterações à posição comum, se for atingida uma maioria absoluta no plenário, sendo o texto enviado para o Conselho e para a Comissão (art. 294º, nº7, c), TFUE). O Tratado exige especificamente que a Comissão tem de emitir uma opinião sobre as alterações efectuadas no Parlamento. A posição da Comissão irá determinar o tipo de voto necessário no Conselho: se a Comissão emitir uma opinião negativa em relação a pelo menos uma alteração, o Conselho tem de actuar por unanimidade para aceitar a posição do Parlamento Europeu na sua totalidade (art. 294º, nº9, TFUE). O Conselho dispõe de um período de três meses (que pode ser estendido a mais um mês) para se pronunciar (art. 294º, nº8, TFUE). Se o Conselho decidir aprovar todas as alterações efectuadas pelo Parlamento, o acto legislativo é adoptado (art. 294º, nº8, a), TFUE).

De referir que nesta segunda leitura, nas situações em que parece ser possível chegar a um acordo, são estabelecidos contactos informais entre os co-legisladores, de modo a que as suas posições sejam conciliadas. Estes contactos podem tomar a forma de encontros bilaterais entre representantes do Parlamento Europeu e a Presidência do Conselho ou, como é mais comum, podem ser encontros tripartidos informais com a presença da Comissão. O objectivo destes contactos é a obtenção de um acordo entre o Conselho e Parlamento em relação a alterações à posição comum, no entanto, o acordo da Comissão é particularmente importante, uma vez que se esta se opuser a pelo menos



uma alteração que o Parlamento quer adoptar, o Conselho pode apenas aceitar essa alteração por unanimidade. Se estes contactos forem frutíferos, o presidente do COREPER envia uma carta ao presidente do comité parlamentar responsável, na qual o Conselho se compromete a aprovar as alterações do Parlamento se estas estiverem em linha com o compromisso acordado. As alterações provenientes do compromisso são depois apresentadas ou em comité parlamentar (se forem identificadas numa fase inicial) ou, mais frequentemente, antes da sessão plenária. Os grupos políticos dentro do Parlamento Europeu coordenam os seus votos de modo a adoptar as alterações negociadas com o Conselho. Se estas alterações forem adoptadas de acordo com o compromisso obtido, o Conselho aprova o acto legislativo e o procedimento está concluído (European Commission Codecision, 2010).

- Comité de Conciliação

Pode, no entanto, dar-se o caso de o Conselho não aprovar todas as alterações efectuadas pelo Parlamento na segunda leitura. Se assim for, o Presidente do Conselho, de acordo com o Presidente do Parlamento, convoca uma reunião do Comité de Conciliação, no prazo de seis semanas (este prazo pode ser estendido por mais duas semanas). O período entre a segunda leitura do Conselho e a convocação de reunião do Comité de Conciliação é utilizado para preparar os trabalhos deste mesmo comité, através de reuniões informais entre as três instituições. Estes “triálogos” informais juntam pequenas equipas de negociadores para cada co-legislador, com a participação da Comissão (European Commission Codecision, 2010).

O Comité de Conciliação é composto por membros do Conselho ou seus representantes e um número igual de representantes do Parlamento, bem como o Comissário responsável. Na maior parte dos casos, as negociações são conduzidas durante os “triálogos” informais. Os participantes nestes “triálogos” reportam às suas respectivas delegações. O compromisso (texto conjunto) daqui resultante é submetido às delegações para aprovação. Cada delegação no Comité de Conciliação tem de aprovar o texto conjunto de acordo com as suas próprias regras: maioria qualificada para a delegação do Conselho (unanimidade nos casos em que o Tratado especifica uma excepção à regra da maioria qualificada) e maioria simples para a delegação do

Parlamento, conforme o art. 294º, nº10, do TFUE (European Commission Codecision, 2010).

Sendo a instituição que criou a proposta legislativa, a Comissão pode participar nas reuniões das delegações do Parlamento e do Conselho, desempenhando um papel mediador e frequentemente propondo compromissos (art. 294º, nº11, TFUE). O seu principal objectivo é o de conciliar as posições dos dois co-legisladores, simultaneamente defendendo, tanto quanto possível, o interesse geral. É importante referir que, nesta fase do processo, a Comissão já não pode impedir o Conselho de agir por maioria qualificada sem o seu consentimento (European Commission Codecision, 2010).

O Tratado estipula um prazo limite de seis semanas (que pode ser estendido por mais duas semanas) para aprovação do texto conjunto (art. 294º, nº12, TFUE). A primeira reunião do Comité de Conciliação marca o início desse período. Na prática, este período de tempo é muitas vezes muito curto para concluir negociações, uma vez que os assuntos em causa podem ser extremamente complexos e envolver um grande número de partes interessadas. Assim, são frequentemente estabelecidos contactos informais ainda antes da conclusão formal da segunda leitura do Conselho, quando se torna claro que o Conselho não irá adoptar todas as alterações efectuadas pelo Parlamento (European Commission Codecision, 2010).

Conforme referido anteriormente, das negociações informais resulta um texto conjunto, que é posteriormente submetido a aprovação das delegações dos co-legisladores. A delegação do Conselho tem de aprovar o texto conjunto por maioria qualificada (unanimidade nos casos em que o Tratado especifica uma excepção à regra da maioria qualificada) e a delegação do Parlamento por maioria simples. O Parlamento e o Conselho dispõem de seis (ou oito) semanas para aprovar o acto legislativo. Se tal suceder, o acto legislativo é adoptado. Pode, todavia, acontecer que uma das duas instituições não aprove o acto dentro do prazo estipulado, e, neste caso, o acto é considerado como não tendo sido adoptado (art. 294º, nº13, TFUE).

Por fim, importa referir que, segundo o art. 297º nº1 do TFUE,

“Os actos legislativos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário são assinados pelo Presidente do Parlamento Europeu e pelo Presidente do Conselho”,

enquanto que,

“Os actos legislativos adoptados de acordo com um processo legislativo especial são assinados pelo Presidente da instituição que os adoptou”.

O processo legislativo ordinário encoraja assim fortemente a negociação entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão. A natureza deste processo assim o exige, uma vez que, se estas três instituições não se interligarem e trabalharem de perto umas com as outras, podem ocorrer atrasos prolongados em estágios iniciais do processo. Apesar de poderem discordar em detalhes, cada uma destas instituições quer, normalmente, que a proposta legislativa avance, sendo para tal requisito inevitável que dispendam de muito tempo a comunicar umas com as outras, em fóruns que vão desde reuniões inter-institucionais formais a conversas casuais entre actores políticos chave (Nugent, 2006, pp.408).

No processo legislativo ordinário, após a iniciação política levada a cabo pela Comissão, a consulta ao CoR é obrigatória se a proposta legislativa estiver relacionada com as áreas políticas que afectam directamente as autoridades locais e regionais, definidas nos Tratados. No entanto, é de realçar que o envolvimento do CoR não termina assim que este emite uma opinião sobre a proposta da Comissão, sendo que o Tratado de Lisboa concede pela primeira vez ao CoR a hipótese de comentar algumas alterações feitas à legislação proposta pelos membros do Parlamento. O CoR tem ainda o direito de questionar a Comissão, o Parlamento e o Conselho se estes não tiverem em conta o seu ponto de vista e pode ainda pedir uma segunda consulta se a proposta inicial for substancialmente modificada durante a sua passagem por outras instituições.

Em situações extremas, o CoR tem ainda o direito de recorrer ao Tribunal Europeu de Justiça se tiver motivos para acreditar que não foi devidamente consultado pela Comissão, Parlamento ou Conselho (art. 263º, TFUE) ou se constatar que o princípio de subsidiariedade não está a ser cumprido. O Tratado de Lisboa formaliza o papel do CoR como o defensor deste princípio (art. 8º, Protocolo nº2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade).

No entanto, e apesar de todas estas conquistas pelo CoR no Tratado de Lisboa, tal como nos processos de consulta e aprovação, os seus poderes são muito limitados. Prova disso é o facto de os seus pareceres não serem vinculativos, podendo o processo

legislativo prosseguir sem nenhuma consequência caso seja emitida uma opinião contrária por parte do CoR.

Ainda assim, ao analisarmos o processo legislativo ordinário da UE, verificamos que o Conselho já não é o seu principal órgão legislativo, partilhando agora estas funções com o Parlamento. Deste modo, não seria adequado proceder a uma análise do processo legislativo com base na perspectiva intergovernamentalista, uma vez que os executivos políticos partilham agora, em grande medida, o poder legislativo com uma instituição europeia, o Parlamento Europeu. Podemos afirmar que em vez de a responsabilidade de tomar decisões políticas ser apenas dos governos centrais, é agora partilhada com uma variedade de actores a nível europeu, nacional e subnacional (desempenhando o CoR um papel proponderante neste último nível), conforme defendido pela teoria da *multi-level governance*, exposta no primeiro capítulo. Todavia, analisar esta fase do processo legislativo apenas de uma perspectiva de *multi-level governance* também não seria adequado. Isto porque um sistema de *multi-level governance* implica uma governação a nível europeu, nacional e subnacional. Como foi referido anteriormente, o Conselho (nível nacional) e o Parlamento (nível europeu) participam activamente nesta fase do processo legislativo. No entanto, a nível subnacional, para além dos comités consultivos (CoR e Comité Económico e Social) sem poderes vinculativos, poderia apenas nomear-se os grupos de pressão, que tentam exercer a sua influência sobre o Conselho e o Parlamento, mas que, mesmo assim, não parecem ter um papel tão relevante como na fase de iniciação política, para a qual são chamados pela Comissão<sup>33</sup>. Ora, é também esta percepção, de que o nível subnacional tem pouca influência sobre o processo político da UE, que gerou a crítica de que a UE sofre de um défice democrático. Como referido anteriormente, um aumento de poderes

---

<sup>33</sup> De notar que a análise que aqui se realiza diz respeito apenas a este momento do processo legislativo, para o qual o CoR pode ser chamado ou intervir por iniciativa própria. Numa fase posterior, a fase de execução, pode ser posto em prática o procedimento de comitologia, que promove comités constituídos por membros de um nível intra-europeu. Assim, no exercício das suas competências de execução, a Comissão é assistida pelos representantes dos Estados-Membros, reunidos em comités presididos pela Comissão, segundo o denominado procedimento de comitologia. Estes comités, que constituem instâncias de debate, permitem a esta instituição encetar um diálogo com as administrações nacionais antes de adoptar medidas de execução e assegurar-se, assim, de que estas medidas correspondem da melhor forma possível à realidade do país em que vão ser aplicadas. O Tratado de Lisboa prevê que as relações entre a Comissão e os seus comités sejam organizadas com base num regulamento adoptado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, no âmbito do processo legislativo ordinário. Até à adopção do referido regulamento, aplica-se a Decisão Comitologia do Conselho, adoptada em 2006. É importante referir que o processo de comitologia existe para ajudar os Estados-Membros a porem em prática o direito europeu, ao adoptarem medidas de execução de actos jurídicos nos respectivos direitos nacionais e que este processo está em conformidade com o princípio de subsidiariedade, segundo o qual as decisões devem ser tomadas tão próximo quanto possível dos cidadãos (Porta oficial da União Europeia, 2012).

por parte do CoR poderia ajudar a resolver este problema, ao aproximar os cidadãos comuns da UE. Para uma melhor compreensão deste argumento, o conceito de déficit democrático será exposto de seguida.

### **Déficit democrático**

À medida que os poderes de *policy-making* da Comunidade Europeia aumentaram, a Europa passou a exercer funções que pertenciam, tradicionalmente, aos Estados-Membros. Neste contexto, a centralização do processo político ao nível da UE cresceu extraordinariamente desde as origens da integração europeia, ao mesmo tempo que se deu o desenvolvimento de instituições supranacionais cada vez mais influentes e poderosas. No entanto, a concentração e delegação de soberania nacional para lidar com problemas de segurança ou problemas socio-económicos colocou desafios aos processos democráticos. Verifica-se então que enquanto os Estados-membros estavam predominantemente preocupados com a delegação e concentração de poderes na Comunidade para melhorar a sua capacidade de resolver problemas, a participação dos cidadãos ficou cada vez mais em risco, uma vez que simultaneamente os processos democráticos dentro dos Estados-membros foram postos em causa por essa mesma delegação de poderes. Tudo isto culminou naturalmente na questão sobre como este sistema de instituições pode ser controlado e responsabilizado pelo poder que exerce (Rittberger, 2003, pp.206-207). Esta é, porventura, a noção mais geral de déficit democrático.

O termo foi utilizado pela primeira vez nos anos de 1970 por David Marquand, e embora o conceito tenha estado presente desde o início do processo de integração foi, como já referido anteriormente, apenas caracterizado como um assunto de grande importância recentemente – principalmente depois da adopção do Tratado de Maastricht, em 1992. Segundo Jančárik (2009, pp. 28), o aumento da importância deste conceito está relacionado com o declínio do apoio público à Comunidade Europeia e com o fim da Guerra Fria, bem como com uma mudança no tipo de políticas da UE, que passaram da redução de tarifas e outras medidas de fronteira (integração negativa) para a harmonização de regulamentos domésticos em áreas como o ambiente, a política

social ou a protecção do consumidor (integração positiva)<sup>34</sup>. Por outro lado, para Moravcsik (2002, pp. 604), a percepção de que existe um défice democrático está relacionada com o facto de a UE ser uma organização de escala continental que, por essa razão, parece distante do cidadão europeu comum. Para além disso, sendo uma organização multinacional não tem uma base de história, cultura e simbolismo comuns, nos quais a maior parte dos sistemas políticos podem assentar. Na opinião de Moravcsik (2002, pp. 604-605) quando se aponta a existência de um défice democrático na UE é geralmente referido o modo de representação política, uma vez que o Parlamento Europeu é a única instituição europeia, entre as quatro mais importantes, directamente eleita. E segundo o autor, as eleições para o Parlamento Europeu constituem um assunto que suscita apatia, nas quais um relativamente baixo número de eleitores vota em partidos nacionais, com base em assuntos nacionais, existindo pouco debate sobre assuntos europeus. A Comissão Europeia é vista como tecnocrata, o Tribunal Europeu de Justiça como invulgarmente poderoso e o Conselho de Ministros como uma instituição que delibera em segredo. Deste modo, apesar de indirectamente responsáveis perante os eleitores, as instituições europeias são vistas como tendo ligações demasiado ténues e um modo de interacção muito diplomático ou muito tecnocrático.

Existem duas correntes diferentes acerca do défice democrático. Se por um lado autores como Andrew Moravcsik e Giandomenico Majone acreditam que a importância do défice democrático é sobrevalorizada, sendo um resultado expectável ou mesmo intencional que permite uma integração eficiente, por outro lado, Simon Hix e Andreas Follesdal acreditam que o défice democrático é produto da transferência de competências do domínio nacional para o domínio supranacional e que este representa um sério obstáculo a uma integração com sucesso e à legitimidade da UE. Apesar destas duas correntes existirem, é importante mencionar que elas não se contradizem em todos os termos, possuindo até muitas semelhanças mas diferindo na interpretação de factos (Jančárik, 2009, pp.21-22).

Ora, Moravcsik desafia as acusações de défice democrático afirmando que os executivos nacionais controlados democraticamente têm um papel dominante nas

---

<sup>34</sup> A UE pode produzir dois tipos de políticas: políticas de integração negativa e políticas de integração positiva. As primeiras envolvem a remoção de barreiras. São exemplo deste tipo de políticas o estabelecimento do mercado comum e o estabelecimento das políticas de concorrência. Por outro lado, as políticas de integração positiva estão relacionadas com valores comuns e envolvem o estabelecimento de novos regulamentos abrangentes por parte da UE, que substituem os regulamentos nacionais por políticas comuns. Os exemplos mais significativos deste tipo de políticas são a política social e a política ambiental (Hix, 2005, pp.239-251).

instituições da UE, cumprindo esta por isso a sua responsabilidade democrática. O autor sublinha que se tem verificado um aumento de poderes por parte do Parlamento Europeu e declara que o défice democrático sempre existiu, é a existência de oposição ao mesmo que é recente (Jančárik, 2009, pp.26-28). Em 2003, numa conferência na *London School of Economics*, Moravcsik apelidou o défice democrático de mito, sugerindo que era enganador, e até absurdo, descrever a UE como um super Estado ou um despotismo sem controlo democrático, sendo o sucesso e eficácia da UE devidos, em grande medida, à prática de governo limitado. O autor explicou que não existe uma liderança da UE, uma vez que esta está restringida pelos governos nacionais e possui um enorme sistema de *checks and balances*. E prova disso é que são necessárias grandes maiorias para legislar, pelo que os governos nacionais eleitos democraticamente tomam a maior parte das decisões, o que consequentemente, produz uma política da UE mais transparente, com menos corrupção e mais representativa da opinião europeia centrada do que a maior parte das políticas dos Estados-Membros. Na mesma ocasião, Moravcsik torna ainda claro que as poucas áreas de genuína autonomia da UE – adjudicação constitucional, controlo bancário central, negociações comerciais multilaterais e leis *antitrust* – são precisamente aquelas excluídas de controlo democrático directo na maior parte dos sistemas políticos nacionais (London School of Economics and Political Science, 2003).

Já Majone (1998, pp.27), argumenta que as críticas de défice democrático são considerações sobre a natureza, funções e objectivos da UE de quem considera que a integração económica tem de ir no sentido de uma integração política e aplica, por isso, às instituições europeias, vistas como o centro de uma federação, os mesmos critérios de legitimidade que se utilizam a nível doméstico. O autor afirma que apesar da ideia de federação não ser apoiada de forma abrangente, mesmo que fosse, não haveria razão para pensar que as fórmulas políticas e constitucionais do futuro tivessem de ser um espelho da arquitectura institucional do Estado-nação.

No entanto, segundo Follesdal e Hix (citados por Door, 2008 e Jančárik, 2009) existe um défice democrático na UE por cinco razões. Em primeiro lugar, o poder fundamental de tomar decisões foi dado ao Conselho e à Comissão, sendo que os membros destas instituições não são directamente eleitos (Door, 2008, pp.4). Os autores argumentam que com a integração europeia houve um aumento do poder executivo e

um decréscimo do controlo parlamentar nacional. Se por um lado, ao nível doméstico na Europa o governo presta contas aos eleitores através do parlamento, tal não é verdade a nível europeu. Em Bruxelas, os governos podem efectivamente ignorar os seus parlamentos na tomada de decisão através da Comissão ou do Conselho. Isto resulta num decréscimo do poder dos parlamentos nacionais e num aumento do poder dos executivos (Jančárik, 2009, pp.22).

Para Follesdal e Hix existe também um défice democrático na UE porque o Parlamento Europeu não tem força suficiente, uma vez que não elege o executivo europeu (Jančárik, 2009, pp.23). Door (2008, pp.4), explica que o Parlamento Europeu é muito fraco porque sendo a única instituição directamente eleita e, por isso, publicamente responsável, é aquela à qual foram concedidos originalmente menos poderes. Apesar dos poderes do Parlamento Europeu terem crescido ao longo dos anos, esse aumento não é suficiente porque não compensa a perda do controlo parlamentar.

Em terceiro lugar, Follesdal e Hix consideram que existe um défice democrático na UE ao não existirem eleições para o executivo europeu. Os cidadãos europeus elegem apenas os seus parlamentos domésticos, e essa votação determina os seus governos, que se sentam no Conselho e, em conjunto com o Presidente da Comissão, nomeiam os Comissários (Jančárik, 2009, pp.23). Verifica-se ainda que os cidadãos europeus não têm a possibilidade de votar nas políticas europeias, excepto muito pontualmente, em referendos periódicos relativos à adesão à UE ou a reformas dos Tratados. E mesmo nas eleições europeias, a abstenção tende a ser muito alta, o que significa que mesmo com os poderes do Parlamento aumentados, os eleitores não estão sensibilizados. Para além disto, nas eleições europeias dominam os assuntos domésticos, e os cidadãos votam de acordo com a eficácia dos partidos nestas questões. Estas eleições são vistas como um teste de popularidade dos partidos a nível nacional (Door, 2008, pp.4). De notar que apesar dos membros do Parlamento Europeu se sentarem de acordo com as suas ideologias, eles são nomeados pelos partidos nacionais dentro de cada Estado-membro. Deste modo, não existem partidos pan-europeus, e como tal não existem candidatos que ultrapassem as fronteiras dos Estados-membros. Ora, Follesdal e Hix gostariam de ver eleições europeias reais, que constituiriam um governo europeu. A existência deste governo permitiria criar um verdadeiro impacto do público europeu no futuro da integração (Jančárik, 2009, pp.23).



Follesdal e Hix argumentam ainda que existe um déficit democrático porque a UE está muito distante dos eleitores. Se institucionalmente o controlo eleitoral sobre o Conselho e a Comissão está muito afastado, psicologicamente a UE é muito diferente das instituições democráticas domésticas às quais os cidadãos estão habituados. Os autores argumentam que os eleitores simplesmente não conseguem compreender a UE (Jančárik, 2009, pp.23). A Comissão não é um governo nem uma burocracia e é nomeada através de um procedimento obscuro, em vez de popularmente eleita ou eleita por um parlamento. O Conselho é a única instituição no mundo democrático que toma decisões em segredo. No Parlamento, aponta-se o problema do debate ser multilingue. Dentro de cada um dos Estados-Membros, não existe debate sobre o que acontece nestas instituições, como com as eleições europeias, e o debate político foca-se nas questões domésticas e não nas questões europeias (Door, 2008, pp.4-5).

Por fim, Follesdal e Hix afirmam que, como consequência, a UE apoia políticas que não são apoiadas pela maioria dos cidadãos em muitos ou em quase todos os Estados-membros. Os governos são capazes de prosseguir políticas ao nível europeu que não podem prosseguir ao nível doméstico, no qual estão limitados por parlamentos, tribunais e grupos de interesse estruturados (Jančárik, 2009, pp.23-24). Door (2008, pp.5) afirma que uma das políticas que pode servir de exemplo é a Política Agrícola Comum (PAC), na qual foram concedidos grandes subsídios aos agricultores.

O conceito de déficit democrático está muitas vezes relacionado com os seguintes termos: legitimidade, eficiência, *accountability* (responsabilidade) e transparência (Door, 2008, pp.5).

A palavra legitimidade é utilizada e interpretada de formas muito diferentes. Quando relacionada com a democracia, refere-se à importância dos cidadãos elegerem os seus líderes em eleições regulares e competitivas e nas quais os direitos cívicos básicos estão protegidos. Existem também outros aspectos relacionados com o conceito de legitimidade que é relevante mencionar. Um deles, é o conceito de legitimidade orientada para o *input*, ou seja, o direito de saber quem toma as decisões e quando as toma. É importante que estas decisões constituam os desejos expressos dos cidadãos, ou, colocando a questão de outra forma, quantos mais cidadãos estiverem envolvidos no processo de tomada de decisão, mais aumenta a probabilidade que eles aceitem os resultados políticos. Por outro lado, existe também uma legitimidade orientada para o

*output*, que está relacionada com a eficácia e eficiência da política europeia. Quanto maior for a capacidade do sistema de governação europeu de proporcionar aos cidadãos o cumprimento dos seus objectivos e a resolução dos seus problemas, mais este mesmo sistema será legítimo. Este aspecto do *output* pode também ser interpretado desta forma: está relacionado com a habilidade de um sistema político de proporcionar estabilidade e bem-estar. Podemos ainda falar de uma legitimidade social, conceito segundo o qual a legitimidade de um sistema político depende do nível de homogeneidade social e da existência de uma identidade colectiva entre os cidadãos (Door, 2008, pp.5).

O termos eficiência e legitimidade estão relacionados. Em particular, a eficiência está relacionada com uma legitimidade orientada para o *output*, como anteriormente referido. Pode também estar relacionada com uma avaliação do trabalho das instituições europeias, i.e., com a avaliação da sua eficácia no cumprimento das funções no processo legislativo (Door, 2008, pp.5-6).

Também existe uma relação entre os termos *accountability* e transparência. O primeiro conceito surge no debate europeu quando se procura saber perante quem é que as instituições europeias são responsáveis, tanto pelas suas decisões como pelas suas acções. Já as questões relacionadas com a transparência estão ligadas ao acesso público à informação. Ora, os cidadãos europeus só podem tornar as instituições europeias responsáveis se tiverem conhecimento das suas decisões e acções, de outra forma não as podem consentir ou criticar de maneira informada e não podem intervir a tempo no processo (Door, 2008, pp.6).

A questão do défice democrático foi tida em conta no Tratado de Lisboa. Para além de aumentar os poderes do Parlamento Europeu (nomeadamente através da extensão do procedimento de co-decisão a quase todas as áreas políticas, que torna o Parlamento um parceiro legislativo do Conselho), criou um novo direito de iniciativa dos cidadãos, que obriga a Comissão a considerar qualquer proposta para legislação que tenha o apoio de um milhão de cidadãos europeus (Jančárik, 2009, pp.39-40).

O Tratado de Lisboa concedeu também uma maior importância aos parlamentos nacionais: procurou assegurar que todos os parlamentos nacionais recebem informação sobre novas propostas legislativas da UE com tempo suficiente para mandar os seus

ministros sobre como votar no Conselho<sup>35</sup>. Mas, talvez ainda mais importante, deu aos parlamentos nacionais um novo poder de pedir uma reconsideração por parte da Comissão de qualquer proposta legislativa que esteja fora das competências da UE, confirmando o princípio da subsidiariedade como um princípio fundamental da União (Protocolo nº2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, art. 6º e 7º). Jančárik (2009, pp.40) sublinha, porém, que simultaneamente foi aumentada a área de competências exclusivas da UE, o que significa uma transferência maior de poderes por parte dos Estados-Membros.

Actualmente, a UE é constituída por 27 países, cada um com a sua história, tradições e língua. Este facto, juntamente com a força das identidades nacionais, tem um impacto muito grande na forma como os cidadãos se relacionam com a UE. Em muitos países existe uma identidade nacional muito forte, que não favorece o aparecimento de uma identidade europeia. No entanto, é de notar que a consciência nacional não precedeu a criação dos Estados-nação na Europa, antes foram os Estados que criaram as nações e, neste sentido, os seus próprios povos (Door, 2008, pp.6-7). Pode então ser que o mesmo ainda venha a acontecer com a UE, que após a sua criação se desenvolva uma maior consciência europeia, tendo em conta que o início do processo de integração é recente, quando comparado com o aparecimento dos Estados-nação europeus. Por agora, há a percepção de que existe um défice democrático.

Deste modo, para que a UE continue a existir com o apoio dos seus cidadãos, deve-se tentar diminuir este défice, esta distância que existe entre os poderes transferidos para o nível da UE e o controlo do Parlamento Europeu eleito sobre eles, distância que é neste momento preenchida por funcionários da UE e, em alguma medida, por grupos de *lobby* organizados (Jančárik, 2009, pp.24). Ora, conforme já referido, o CoR pode ajudar a diminuir este défice democrático, uma vez que é composto por membros do governo subnacional que, como exercem mandatos nos seus países, estão perto dos cidadãos da UE. Os membros do CoR podem ajudar a trazer os problemas dos quais tomam conhecimento junto dos cidadãos, para o seio da UE.

---

<sup>35</sup> Estas preocupações estão reflectidas no Protocolo nº1 relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia (art. 1º, 2º, 4º) e no Protocolo nº2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (art. 4º).

Esta posição é também defendida por Warleigh (1999, pp.7), segundo o qual a criação do CoR se deve oficialmente à crença de que uma UE mais aprofundada (i.e. mais integrada) requer uma maior legitimidade democrática, noutras palavras, uma correcção do conhecido défice democrático. Ora, sendo um órgão constituído por políticos eleitos do governo subnacional, o CoR serve para ajudar a tornar as decisões da UE mais fortes em termos de legitimidade democrática, e para trazer a União para mais perto dos seus cidadãos graças às ligações regionais ou locais dos membros do CoR. Esta visão foi até alargada, e o CoR mantém publicamente a ideia de que o seu papel é complementar ao do Parlamento Europeu, uma posição que o Parlamento Europeu aceita crescentemente como válida.

Deverá também acrescentar-se que, recentemente, uma sondagem do Eurobarómetro mostrou que o nível de governo no qual a maioria dos cidadãos europeus deposita mais confiança é o local e regional. A maioria dos cidadãos europeus julga ainda que as autoridades locais e regionais são as que estão melhor colocadas para explicar como as políticas europeias afectam o dia-a-dia dos cidadãos (Europa Press releases RAPID, 2009). Luc Van den Brande (Europa Press releases RAPID, 2009), presidente do CoR entre 2008 e 2010, sublinhou que esta sondagem confirma aquilo que o CoR tem defendido: as pessoas confiam nos seus representantes locais e regionais, que conhecem melhor. Brande afirmou ainda que estes representantes sabem o que o seu eleitorado pensa e quer e que se a Europa quer ganhar a confiança dos cidadãos e fechar o *gap* entre os mesmos e Bruxelas, não há nenhuma outra forma sem ser envolver mais os representantes locais e regionais e a sua instituição, o CoR, no processo de tomada de decisão da UE. Como referido no capítulo anterior, em 2010, Brande reafirmou esta posição ao explicar que o CoR tem ajudado no maior envolvimento dos actores subnacionais na política ao nível da UE, promovendo o sistema de *multi-level governance* ao envolver territórios, regiões, cidades e municípios no ciclo político da UE, encorajando assim uma participação pública mais profunda. A aplicação efectiva de um sistema de *multi-level governance* ajudará a aproximar a Europa dos seus cidadãos (e a reduzir o défice democrático) dado que, para além de incluir os poderes europeu e nacional, incluiria também poderes mais efectivos das autoridades locais e regionais, que conforme referido, são autoridades que estão mais perto dos cidadãos e relativamente às quais os cidadãos demonstram mais confiança. Assim, deve salientar-se que no *White Paper on Multi-Level Governance*, documento

emitido pelo CoR em 2009, está exposta a ideia de que um sistema de *multi-level governance* serve os objectivos políticos fundamentais da UE: uma Europa de cidadãos, o crescimento económico e progresso social, o desenvolvimento sustentável, a permanência do papel da UE como um *player* global mas sobretudo o reforço da dimensão democrática da União e o aumento da eficiência dos seus processos (Committee of the Regions, 2009).

No entanto, é importante sublinhar que ao analisar em profundidade as conclusões do estudo anteriormente referido (Eurobarometer nº307 Wave 70.1, 2009), se verifica que o mesmo apresenta também resultados não tão favoráveis à ideia de que um aumento de poderes do CoR poderia diminuir o défice democrático na UE. De facto, apesar da maioria dos europeus sentirem que as autoridades locais e regionais não estão a ser suficientemente tidas em conta aquando da decisão de políticas dentro da UE, esta sondagem revela que apenas 4% dos inquiridos está muito familiarizado com o CoR, enquanto que 20% não estão familiarizados com o mesmo. Mais de metade dos inquiridos respondeu que não conhecia o papel do CoR (52%) e mais 18% respondeu espontaneamente que nunca tinha ouvido falar do CoR antes desta sondagem. Ao grupo dos inquiridos que desconhecem o CoR podemos ainda acrescentar os 6% que responderam “não sei” à questão “O Comité das Regiões da União Europeia representa o ponto de vista das autoridades públicas regionais e locais de todos os Estados-Membros, aquando da decisão de políticas na União Europeia. Antes desta entrevista sabia disto?”.

Já em Portugal, 5% dos inquiridos estão muito familiarizado com o CoR, 25% não estão familiarizados com o mesmo, 32% não conhecem o papel do CoR, 29% responderam espontaneamente que nunca tinham ouvido falar do CoR antes desta sondagem e, por fim, 9% responderam “não sei”.

Nas conclusões do mesmo estudo é ainda referido que estes resultados estão em linha com estudos anteriores que mostraram que o CoR é o menos conhecido entre as instituições e órgãos europeus. E de facto, através da análise dos resultados individuais de cada país, verifica-se que não há em nenhum Estado-Membro mais do que um inquirido em dez muito familiarizado com o CoR, sendo o país mais familiarizado o Luxemburgo.

Ainda assim, mais de metade dos europeus inquiridos gostaria de receber mais informação sobre os seus representantes no CoR (54%) e sobre as suas funções exactas

(52%), sendo que os europeus que estão mais familiarizados com o CoR estão mais interessados em receber informações sobre o mesmo, enquanto que o desejo de obter mais informação é mais baixo entre os cidadãos que revelam maior necessidade de se informar sobre este órgão.

É ainda interessante referir que os europeus que sentem que o nível local ou regional tem maior impacto nas suas condições de vida não estão mais familiarizados com o CoR do que os restantes europeus. Os níveis de familiaridade com o CoR são mais altos entre os europeus que acreditam que a UE tem um maior impacto.

Assim, a sondagem do Eurobarómetro acima referida vem mostrar que apesar de o CoR ter sido estabelecido, entre outros objectivos, com a intenção de reduzir a percepção de que existe um défice democrático na UE, os europeus não estão sensibilizados para a sua existência e objectivos. Deste modo, na minha opinião, o CoR não está a conseguir cumprir o objectivo de redução do défice democrático dentro da UE já que sem o conhecimento da sua existência e funções, os cidadãos não poderão recorrer às autoridades locais e regionais com a consciência de que estas podem representar os seus interesses no seio da UE. Ora, apesar de tal não impedir que as autoridades locais e regionais expressem as preocupações dos cidadãos das suas regiões no CoR, para estes cidadãos o nível europeu continua a ser visto como um nível de governo muito longínquo e ao qual apenas os membros do governo nacional têm acesso. E esta percepção perpetua a noção de que existe um défice democrático.

## **Notas institucionais**

O presente capítulo teve como objectivo apresentar o enquadramento institucional do CoR. A partir deste enquadramento podemos retirar várias conclusões. A principal é a de que, conforme notado, os poderes do CoR são muito limitados, uma vez que o mesmo é um órgão meramente consultivo, sem poderes decisórios. Foi também referido que a consulta ao CoR só é obrigatória quando uma proposta legislativa está relacionada com áreas que afectem as autoridades locais e regionais, definidas no Tratado, e que, mesmo esta consulta, está muitas vezes sujeita a prazos muito curtos. Deve, no entanto, realçar-se que com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa os poderes do CoR foram reforçados e que existe por isso uma boa expectativa em relação ao aumento de poderes por parte deste órgão. O Tratado de Lisboa deu também grande importância a um princípio relacionado com o CoR: o princípio de subsidiariedade. Para além de formalizar o papel do CoR como defensor deste princípio, dando ao Comité o direito de trazer um caso perante o Tribunal Europeu de Justiça se acreditar que o princípio não foi mantido, estabeleceu que os parlamentos nacionais devem ser consultados em relação à compatibilidade de uma proposta legislativa com o mesmo.

Verificou-se, após análise do processo político, que o mesmo não pode ser visto numa base puramente intergovernamental, tendo características que apontam para uma melhor análise do mesmo com base na teoria de *multi-level governance*, teoria essa que é favorável à existência do CoR.

Por fim, explicou-se que a intervenção no processo político da UE de vários níveis de governo (nacional, europeu e subnacional) contribui para uma redução do défice democrático, redução essa que pode, à partida, ser ajudada com um aumento de poderes por parte do CoR, que representa os interesses de um nível subnacional de governo. Assim, é relevante explorar por que razão este órgão não possui actualmente mais poderes. No próximo capítulo será feita uma exposição aprofundada sobre o CoR que procurará responder a esta questão. Deve ser, porém, desde já referido também que um aumento de poderes do CoR pode não significar uma imediata redução do défice democrático, uma vez que os cidadãos europeus revelam um grande desconhecimento em relação a este mesmo órgão.

### **CAPÍTULO III**

Após enquadrar o CoR teoricamente e institucionalmente, importa então compreender os seus antecedentes, bem com a sua composição e funções (tendo algumas destas últimas sido já descritas aquando da apresentação do sistema político da UE).

Para além do acima referido, será também realizada neste capítulo, apenas para fins comparativos, uma breve descrição do Comité Económico e Social (Ecosoc), que a par do CoR, é também um comité consultivo da UE, conforme já indicado no capítulo anterior. Esta comparação entre os dois comités tem por objectivo explorar os pontos fracos e fortes do CoR. A comparação com o Ecosoc é útil pelas semelhanças que os dois órgãos apresentam.

Por fim, serão referidos os desafios que o CoR tem ainda pela frente, para que, na conclusão da presente dissertação seja feito um balanço dos resultados atingidos e retirada uma conclusão sobre porque permanece o Comité das Regiões da União Europeia um órgão meramente consultivo e porque não se torna um órgão decisório.



## **Antecedentes do CoR**

Numa Europa pós-guerra deu-se um rápido aprofundamento da integração europeia, uma vez que as democracias liberais encontraram incentivos para transferir autoridade para uma hierarquia inferior ou para a transferir para além do Estado central, desde que este facto permitisse mais benefícios para os eleitores. Para além disso, as tensões geopolíticas que tinham levado à centralização e ao hiper nacionalismo na Europa ocidental transformaram-se com o início da Guerra Fria e existiu uma consequente pressão dos EUA para a concertação europeia. Deste modo, os decisores puderam focar-se mais na redução de barreiras ao comércio na Europa ocidental (Hooghe e Marks, 2008, pp.114). No fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, a União continua a prosperar, mas é mais controversa e cada vez mais complexa. Assim, em vez de uma relativa uniformidade, existe flexibilidade; em vez da ideia de federação, existe um sistema político dinâmico e em evolução, melhor entendido como uma combinação entre vários actores, instituições e redes. Os Estados-Membros vêm-se deste modo envolvidos num sistema altamente complexo no qual ainda permanecem cruciais mas também no qual o *input* de outros actores é não só esperado como essencial. Este sistema assenta, em grande medida, no princípio de parceria entre vários níveis de governo (e actores públicos e privados) de modo a que se gerem e implementem políticas eficazes (Warleigh, 1999, pp.1-2). Este sistema foi descrito como um sistema de *multi-level governance*.

Acresce ainda que, para além dos governos locais e regionais estarem a ser atraídos para este sistema multi-níveis da UE, surgiram também novas tendências dentro dos Estados-Membros, que aumentaram a importância dos governos subnacionais. A crescente globalização criou a necessidade de estratégias económicas diferentes, desenhadas especificamente para regiões e localidades. O resultado foi um aumento da capacidade dos governos locais e regionais para se envolverem nos processos políticos, tanto ao nível doméstico como europeu (Jeffery, 2006, pp.315).

Foi neste contexto que surgiu a expressão “Europa das Regiões”, muito utilizada no estudo da integração europeia no início dos anos 1990. Esta expressão, que ainda hoje permanece controversa, denota, no seu sentido mais forte, a vontade de que exista uma UE federal na qual todos os governos nacionais teriam desaparecido; no seu sentido mais fraco, significa a vontade de estabelecer uma União na qual teria sido dado

aos actores subnacionais um papel maior e mais directo no processo de tomada de decisão europeu (Warleigh, 2002, pp.180).<sup>36</sup>

Ora, paralelamente a estas tendências, dão-se alterações significativas na actual UE, com a entrada em vigor do Acto Único Europeu (AUE), em 1987. O objectivo de completar o mercado interno implicou reformas no processo de decisão bem como no alcance da actividade da UE e, consequentemente, o debate sobre o aprofundamento da União intensificou-se sob a forma da questão da subsidiariedade<sup>37</sup>. A intensificação do debate em torno desta questão estimulou o interesse dos governos subnacionais, que procuravam já mudanças nos padrões de governação nos seus países. Consequentemente, estes mesmos governos subnacionais fizeram *lobby* para que fosse criado um órgão como o CoR. O Acto Único Europeu está por isso na origem do CoR, uma vez que mobilizou os governos subnacionais e levou a que os últimos procurassem um papel mais relevante nos assuntos da UE (Warleigh, 1999, pp.6-7).

Calussi (1998, pp.225-226) explica que antes do Acto Único Europeu, o Tratado de Roma (1957) não considerava sequer a existência de uma política regional. Isto apesar de no seu preâmbulo referir a necessidade de, por um lado, reduzir as diferenças entre as várias regiões e, por outro lado, diminuir o atraso das regiões menos favorecidas. Algumas das políticas sectoriais incluídas no Tratado de Roma (como a Política Agrícola Comum, a reconversão das indústrias do aço e do carvão e a harmonização de políticas económicas) assumiram ainda assim um carácter regional numa fase inicial.

Deve ser também referido que o Tratado de Roma criou um dos fundos da União Europeia, o Fundo Social Europeu (FSE). O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) foi posteriormente estabelecido em 1962.

Assim, a necessidade de criar uma política regional tornou-se evidente com o tempo. O FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) foi por isso criado em 1975, tendo também sido criado, ao mesmo tempo, o Comité para a Política Regional no Conselho de Ministros. Mas só em 1987, com o Acto Único Europeu

---

<sup>36</sup> Segundo Warleigh (2002, pp.180-181), a primeira variante permanece uma possibilidade distante, porém, a segunda está reflectida no facto da UE se estar a transformar num sistema de *multi-level governance*, no qual tem efectivamente sido dado aos actores infra-nacionais um papel maior e mais directo no processo de decisão – pelo menos no âmbito das políticas estruturais e de coesão – desde o fim dos anos 1980.

<sup>37</sup> Como já vimos, segundo o princípio da subsidiariedade, a UE não deve assumir tarefas que são melhor cumpridas por administrações nacionais, regionais ou locais.

(AUE), é que a política regional foi considerada uma política comunitária e um meio para fortalecer a coesão económica e social da Comunidade Europeia. A reforma dos fundos estruturais e as inovações introduzidas pelo AUE induziram as regiões a considerar de modo mais cuidadoso o aspecto europeu (Calussi, 1998, pp.226).

Podem ainda ser apontados outros factores para a criação do CoR, como a criação de programas como o OUVERTURE<sup>38</sup> (que teve como objectivo ajudar os países do Leste europeu) que suscitaram o crescimento de ligações semi-institucionais entre o nível europeu e os actores subnacionais, criando um precedente e estabelecendo relações importantes de benefício mútuo, que os envolvidos desejaram fortalecer. De facto, a Assembleia das Regiões Europeias (*Assembly of European Regions – AER*)<sup>39</sup> e o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (*Council of European Municipalities and Regions – CEMR*)<sup>40</sup> tinham também sido bem sucedidos no estabelecimento de relações informais com a União, principalmente através da Comissão, relações que as duas partes queriam formalizar (Warleigh, 1999, pp.7-8).

Para além disto, desde as reformas dos fundos estruturais de 1988 que os governos subnacionais tinham tido um papel mais relevante no processo político

---

<sup>38</sup> Os programas Ecos/Ouverture foram iniciados em 1990/91 com o objectivo de expandir a cooperação interregional entre as cidades e regiões da UE e as dos Estados da Europa Central e Oriental. O programa foi criado para mostrar solidariedade para com aqueles Estados mas também para envolver as regiões nas mudanças que estes Estados atravessavam. Foram fundados cerca de 250 projectos que variaram entre o desenvolvimento do turismo, melhorias ambientais e apoio ao desenvolvimento das pequenas e médias empresas. Os objectivos do programa eram: reforçar a coesão económica e social, ao promover o envolvimento das regiões e cidades das áreas mais desfavorecidas da UE; ajudar a transição política e económica das regiões e cidades da Europa Central e Oriental e, por fim, contribuir para o desenvolvimento regional e para a modernização das autoridades locais e regionais das áreas participantes (Rees, 1997, pp.9-10).

<sup>39</sup> A história da AER inicia-se em 1985, na Bélgica, em Louvain-la-Neuve, onde 47 regiões e 9 organizações inter regionais se juntam devido ao desejo de criar uma entidade política que as apoiasse. Em 1986, o Conselho da Europa concede à AER o estatuto de organização europeia fundamental na representação das regiões. Em 1991, o princípio de subsidiariedade torna-se a campanha principal da AER cujo sucesso é evidente após o reconhecimento deste princípio no Tratado de Maastricht, que cria também o CoR. De notar ainda que muitas das exigências da AER foram reconhecidas no Tratado de Lisboa. Actualmente, a organização define-se como um fórum para a cooperação inter regional e como um *lobby* pelos interesses regionais na Europa. Conta com 270 regiões de 34 países e 16 organizações inter regionais (Assembly of European Regions, 2011).

<sup>40</sup> O CEMR foi fundado em Geneve, em 1951, por um grupo de presidentes de municípios europeus, alargando-se depois às regiões europeias. Actualmente, os seus membros incluem associações nacionais de municípios e regiões de 39 países. Financiado em parte pela Comissão, o CEMR procura influenciar legislação rascunho da UE de modo a assegurar que os interesses das autoridades regionais e locais são tomados em conta desde os primeiros estágios do processo legislativo da UE (Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, 2011).

Europeu. Esta reforma procurou que a política de coesão diminuísse as disparidades económicas entre as regiões, sendo que sem esta reforma algumas destas regiões teriam ficado numa pior situação com a realização do mercado único. Esta mesma reforma aumentou o valor dos fundos estruturais e invocou um novo princípio, o da parceria, entre a Comissão e as autoridades nacionais, regionais e locais dos Estados-Membros. Apesar destas parcerias terem sido por vezes difíceis de manter, causaram uma mudança significativa no padrão de governação da UE. Para pelo menos alguns governos subnacionais, o princípio de parceria criou a oportunidade de influenciar a política europeia e criar uma cooperação mais estreita com a UE, uma mudança significativa em relação aos primeiros passos do processo de integração durante os quais a Comissão e os governos subnacionais eram mutuamente cautelosos (Warleigh, 1999, pp.8-9).

O princípio de parceria é uma das pedras angulares da política de coesão da UE. As suas raízes foram lançadas no Tratado de Roma. Em 1988, este princípio foi estabelecido como um instrumento comum dos fundos estruturais. O princípio de parceria consiste na crença de que governação europeia deve significar governo europeu, nacional, regional e local a trabalhar em conjunto, uma vez que os quatro são indispensáveis e devem ser envolvidos no decorrer do processo de decisão. Assim, de acordo com o princípio de parceria, os actores subnacionais devem ter um papel relevante na formulação e implementação de políticas, juntamente com a Comissão, os governos nacionais e um número abrangente de actores do sector público e privado nos níveis regional e local (Warleigh, 2002, pp.181).

No Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre encorajar parcerias eficazes para a gestão dos programas da política de coesão, com base nas boas práticas do ciclo 2007-2013, o Comité Económico e Social afirma estar firmemente convicto de que uma parceria autêntica e aprofundada melhora consideravelmente a eficácia e o sucesso global da política de coesão da UE. A parceria é um instrumento para o desenvolvimento económico e social sustentável: favorece a capacidade de resposta dos fundos da UE às necessidades dos actores no terreno, aumenta a visibilidade da UE e reforça a democracia (Parecer do Comité Económico e Social Europeu ECO/258 de 14 de Julho de 2010).

Por fim, e conforme já referido, oficialmente, a criação do CoR deve-se também à crença de que uma UE mais integrada requer uma maior legitimidade democrática.

Sendo um órgão constituído por quase exclusivamente políticos eleitos do governo subnacional, o CoR serve para ajudar a tornar as decisões da UE mais fortes em termos de legitimidade democrática, e para trazer a União para mais perto dos seus cidadãos graças às ligações regionais ou locais dos membros do CoR (Warleigh, 1999, pp.7). Deve ser, no entanto, reforçada a ideia já exposta de que os membros do CoR são nomeados para representar autoridades regionais e locais e não os cidadãos, como o Parlamento.

Dentro do Conselho, Alemanha, França e Espanha apoiavam a criação de um órgão como o CoR. As suas origens remetem para um plano proposto pela Alemanha nos anos 1970, trazido para a agenda de Maastricht devido ao desejo de conciliar posições com os *Länder*, que tornaram a criação do comité uma condição essencial para aprovar o Tratado de Maastricht (Warleigh, 1999, pp.9).

De facto, quando em 1989 foi anunciada a realização de uma conferência intergovernamental (que aprovaria o Tratado de Maastricht), a conferência dos Presidentes dos *Länder* criou um grupo de trabalho cujo principal objectivo era elaborar propostas com vista à participação política a um nível europeu dos Estados e regiões da Europa. O relatório elaborado por este grupo de trabalho incluía a proposta para a criação de um novo órgão regional. Ora, a proposta dos Estados federados da Alemanha para estabelecer um órgão que representasse exclusivamente o terceiro escalão político europeu, o regional, foi retomada pela AER (Assembleia das Regiões Europeias) na sua Assembleia Geral, realizada em Estrasburgo nos dias 5 e 6 de Dezembro de 1990. Para os *Länder*, o futuro CoR parecia ser um embrião europeu equivalente ao *Bundesrat* (órgão constitucional da República Federal Alemã composto pelos representantes dos executivos estaduais). Esta interpretação era partilhada pelas autoridades regionais de outros Estados-Membros, incluindo Bélgica e Espanha. No entanto, ficou rapidamente claro que, num contexto europeu, estabelecer uma câmara regional independente com reais poderes para tomar decisões era um objectivo impossível de atingir. Deste modo, a proposta apresentada pela delegação alemã referia um órgão com poderes meramente consultivos (Calussi, 1998, pp.226-227).

Segundo Jeffery (2006, pp.316), a ideia de criar um Conselho Regional foi uma das respostas dos *Länder* aos desafios colocados pelo aprofundamento da integração, dado que existia a preocupação por parte dos mesmos de que o processo de integração

pós-AUE estivesse a limitar os seus poderes em áreas políticas pelas quais eles eram responsáveis segundo as leis domésticas. Isto sem lhes dar direitos no envolvimento no processo de decisão europeu que compensassem este facto. Deste modo, a conferência intergovernamental relativa à União Política constituiu uma oportunidade para concretizar objectivos, dado que, ao contrário da conferência intergovernamental relativa à União Económica e Monetária, a conferência intergovernamental relativa à União Política não tinha uma agenda claramente definida. Assim, os *Länder* desenharam uma série de documentos políticos domésticos destinados a vincular o governo central alemão às suas opiniões durante a conferência intergovernamental.

Alguns autores argumentam que o CoR é simplesmente uma cópia do que é prática corrente em países como a Alemanha, Bélgica ou Áustria para o nível da UE, afirmando que o CoR foi criado devido à insistência dos Estados que constituem os países federais da UE. No entanto, não existiu num primeiro momento um consenso no Conselho sobre qual a forma que o CoR deveria tomar, tendo sido posteriormente acordado que seria apenas um órgão consultivo. De notar que para muitos países da UE, o CoR não constituiu uma prioridade durante as negociações em Maastricht; muitos países não o apoiavam activamente mas não eram também fortemente contra a sua criação (Warleigh, 1999, pp.9).

No Parlamento Europeu a ideia de um maior *input* regional ou local já era há muito apoiada, sendo vista como parte da transição para uma Europa federal. O CoR recebeu, por isso, apoio entre os partidos do Parlamento, tendo o Parlamento criticado mesmo o Tratado de Maastricht por este não conceder poderes suficientes ao CoR. É desta forma claro que o Parlamento recebeu bem o CoR, até porque o viu como criador de uma maior legitimidade democrática (Warleigh, 1999, pp.9-10).

No entanto, a instituição europeia mais relevante no estabelecimento do CoR foi sem dúvida a Comissão. A Comissão elaborou a proposta para a sua criação, colocando-a perante o Conselho, com o apoio do Parlamento. Para além disto, insistiu na criação do CoR como um objectivo essencial durante as negociações do Tratado de Maastricht, certificando-se de que o assunto permanecia na agenda. É importante mencionar que mesmo antes do Tratado de Maastricht, a Comissão tinha procurado melhorar a fraca implementação da política regional pelos Estados-Membros, ao envolver outras partes interessadas na sua elaboração e execução, tais como a AER e o CEMR (conforme já referido), de modo a facilitar um contacto para além fronteiras e o *lobby* por parte dos

governos subnacionais. Importa também mencionar as razões pelas quais a Comissão se interessou pela criação de um órgão como o CoR. Em primeiro lugar, a questão da subsidiariedade (que conforme exposto está relacionada com a ideia de que as decisões devem ser tomadas no nível de governo mais apropriado) estava a chegar ao topo da agenda da UE. O CoR é por isso visto como útil por si próprio e como um meio da Comissão se mostrar como mais democrática: através do processo de consulta, o CoR poderia tornar-se o legitimador da Comissão. Por outro lado, a Comissão tinha interesse em obter um *input* externo para as suas propostas políticas, de modo a aumentar a sua eficácia e consequentemente aumentar a probabilidade de aceitação das mesmas pelo Conselho. Por fim, a Comissão foi persuadida da necessidade de reconhecer o estatuto dos *Länder* da Alemanha e a trazê-los para o sistema da UE (Warleigh, 1999, pp.10-11).

Para além de tudo isto, a Comissão foi relevante no estabelecimento do CoR ao ser responsável pela criação do seu predecessor, o Conselho Consultivo das Regiões, em 1988. A sua criação deve-se à necessidade da Comissão de encontrar parceiros para a implementação das políticas regionais (Jeffery, 2006, pp.315). Este órgão tinha, assim, por objectivo dar substância às relações entre os grupos de interesse regional e a Comissão, não tendo nenhum estatuto formal no processo de decisão da então Comunidade Europeia. Apesar de separar o nível regional do local, a Comissão considerou que o Conselho Consultivo das Regiões tinha sido útil e que deveria ser reforçado. Deste modo, o CoR pode ser visto como parte de uma estratégia de longo prazo da Comissão e como o ponto máximo da existência de relações entre a UE e o nível subnacional (Warleigh, 1999, pp.11).

Assim, Warleigh (1999, pp.11-13) conclui que o órgão criado para permitir um envolvimento formal do governo subnacional na elaboração da legislação da UE é resultado do activismo da Comissão, apoiado pelos governos locais e regionais, bem como por alguns Estados-Membros. É de notar, contudo, que o processo de regionalização foi por vezes controverso para as administrações nacionais. Não é uma coincidência o facto de a criação do CoR ter tido a oposição por parte de alguns Estados-Membros, receosos de darem demasiado poder ao *lobby* das regiões, uma vez que na altura da criação do CoR muitas regiões estavam já habituadas a ir directamente a Bruxelas promover os seus interesses (Calussi, 1998, pp.225).

## **A criação do CoR**

A 3 de Janeiro de 1991 a Comissão propõe a criação do seu próprio órgão consultivo. No Conselho, Bélgica, Alemanha e Itália opõem-se a esta proposta, enquanto outros Estados expressam receios em relação a uma possível fragmentação do processo de decisão. O Luxemburgo e a Dinamarca propõem o alargamento do Comité Económico e Social (Ecosoc)<sup>41</sup> a actores regionais. Em Junho do mesmo ano, a Comissão propõe então que o CoR seja um órgão consultivo independente, constituído por membros democraticamente eleitos do governo regional e local, apesar da relutância demonstrada pelo Reino Unido. Em 1992, o Tratado de Maastricht cria o Comité das Regiões (*Committee of the Regions* – CoR), sendo no entanto um órgão com menos poderes do que os propostos pela Comissão (Warleigh, 1999, pp.12).

Warleigh (1999, pp.3) argumenta que de todas as transformações decorrentes deste tratado, esta foi uma das mais significativas, uma vez que introduziu um novo grupo de actores eleitos no processo de decisão formal (membros do governo local e regional). No entanto, o autor explica que esta evolução foi negligenciada num primeiro momento, por não ter um impacto tão radical como, por exemplo, as questões relacionadas com a União Económica e Monetária. Apesar disso, no final dos anos 1990, desenvolveram-se duas teorias. Algumas análises centravam-se na crescente importância da política estrutural e previam um futuro no qual o CoR iria ter influência, porém, outros autores eram mais cautelosos, argumentando que o CoR era vítima de divisões internas e sofria da ausência de real influência. Warleigh (1999, pp.3-4) considera esta última visão demasiado pessimista, e a favor da existência do CoR argumenta que este órgão foi desenhado para constituir um meio para os actores políticos se libertarem do que são frequentemente mandatos nacionais com pouco poder, podendo assim contribuir para as políticas públicas a um nível europeu. O autor sublinha ainda que desde a criação do CoR que não existe nenhum governo central, em qualquer Estado-Membro, que continue a desfrutar do direito exclusivo de representar actores governamentais na UE e vai mais longe ao enunciar três razões pelas quais a criação do CoR deve ser vista de forma positiva. Em primeiro lugar, o CoR é resultado

---

<sup>41</sup>Como será exposto mais à frente, o Comité Económico e Social (Ecosoc) foi criado pelo Tratado de Roma e começou a funcionar em 1958 como um órgão consultivo desenhado para trazer os pareceres dos interesses económicos e sociais – principalmente das empresas e dos trabalhadores – para o nível europeu (Jeffery, 2006, pp.313).



de um longo e aparentemente irreversível processo destinado a promover uma maior regionalização na governação da UE. Para além disto, o CoR tem procurado aumentar a importância do seu papel no processo de integração, explorando os seus poderes e fazendo campanha para o seu reforço (posição que mantém ainda hoje como pode ser comprovado pelo aumento de poderes que conseguiu obter com o Tratado de Lisboa<sup>42</sup>). Por fim, desde o início que o CoR tem conseguido causar impacto no *output* da política europeia, provocando alterações na balança de poderes da UE de forma reduzida mas significativa.

Calussi (1998, pp.230) tem uma visão mais pessimista sobre a criação do CoR, realçando que a Assembleia Geral da AER, realizada em Estrasburgo em 1990, expressava o desejo de que o CoR fosse composto apenas por autoridades regionais com mandatos políticos, desejo que não foi consagrado pelo Tratado de Maastricht, que abria a possibilidade aos Estados-Membros de escolherem os membros do CoR livremente, o que, segundo a autora, é um claro sinal de que não existia vontade de criar um órgão forte. É de notar, contudo, que actualmente é condição essencial ocupar um cargo político regional/local para se ser membro do CoR.

No Tratado de Maastricht, o artigo 4º, parágrafo 2 proclama a criação do CoR, cujo papel oficial é assistir o Conselho e a Comissão, veiculando os pontos de vista de um grupo de interesses particular – os governos subnacionais – perante as propostas da Comissão. O CoR é estabelecido de forma mais detalhada no artigo 198ºA, que estabelece formalmente o seu estatuto consultivo e o seu nome oficial:

“É instituído um comité de natureza consultiva composto por representantes das colectividades regionais e locais, adiante designado por «Comité das Regiões».(...)”

---

<sup>42</sup> Desde a sua criação que se tem verificado um aumento de poderes por parte do CoR. O Tratado de Lisboa obriga a Comissão Europeia a consultar as autoridades locais e regionais numa fase pré-legislativa, aumenta as áreas políticas nas quais o CoR tem obrigatoriamente de ser consultado, torna pela primeira vez obrigatória a consulta do CoR pelo Parlamento Europeu (dando-lhe a hipótese de comentar algumas alterações feitas pelos membros do Parlamento à legislação proposta) e dá-lhe o direito de questionar a Comissão, o Parlamento e o Conselho se estes não tiverem em conta o seu ponto de vista. O CoR pode ainda pedir uma segunda consulta se a proposta inicial for substancialmente modificada durante a sua passagem por outras instituições. Por fim, o Tratado de Lisboa dá ainda ao CoR a possibilidade de recorrer ao Tribunal Europeu de Justiça, em situações extremas, se tiver motivos para acreditar que não foi devidamente consultado pela Comissão, Parlamento ou Conselho ou nos casos em que o CoR acreditar que o princípio de subsidiariedade não foi mantido. O Tratado de Lisboa reforça assim a importância deste princípio, formalizando o papel do CoR como seu defensor.

É importante referir que o termo “regional” deve ser compreendido de forma a incluir autoridades locais e regionais, uma vez que muitos Estados-Membros não têm um nível regional de governo (Warleigh, 1999, pp.15). Neste contexto, é de notar que a proposta inicial dos *Länder* para a criação de um órgão como o CoR era a de um órgão restrito aos governos regionais (não obstante o facto de que isto deixaria de parte alguns Estados-Membros). Porém, a Comissão estava interessada em melhorar a implementação de políticas e, logo, em desenhar um órgão que incluísse um conjunto abrangente de representantes dos governos subnacionais, tanto regionais como locais. Foi a visão da Comissão que prevaleceu (Jeffery, 2006, pp.318).

As regras de procedimento adoptadas pelo CoR (após aprovação unânime no Conselho) foram aprovadas na sua segunda sessão plenária em Abril de 1994 (Calussi, 1998, pp.235). O Tratado de Amesterdão deu ao CoR o poder de criar as suas próprias regras de procedimento (Warleigh, 2002, pp.182).

### **Composição do CoR**

Segundo o artigo nº305 do TFUE,

“O número de membros do Comité das Regiões não será superior a trezentos e cinquenta.

A composição do Comité é definida por decisão do Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão.

Os membros do Comité, bem como igual número de suplentes, são nomeados por cinco anos. Podem ser reconduzidos nas suas funções. O Conselho aprova a lista dos membros efectivos e suplentes estabelecida em conformidade com as propostas apresentadas por cada Estado-Membro. O mandato dos membros do Comité cessa automaticamente no termo do mandato, referido no número 3 do artigo 300.º, em virtude do qual foram propostos, sendo substituídos pelo período remanescente do mandato no Comité de acordo com o mesmo processo. Nenhum membro do Comité pode ser simultaneamente membro do Parlamento Europeu.”

Assim, os membros do CoR são nomeados pelo Conselho de Ministros para um mandato de cinco anos renovável – através de uma votação por unanimidade – com base

em propostas dos Estados-membros, sendo que todas as delegações têm de reflectir o equilíbrio político, geográfico e regional/local do seu Estado-membro. O alargamento da UE poderá elevar o número de membros (e suplentes) a um máximo de 350.<sup>43</sup> O CoR tem actualmente 344 membros e o mesmo número de membros suplentes dos 27 Estados-membros.

Os actuais números de membros que cada Estado tem em sua representação neste órgão são os seguintes:

Alemanha, França, Itália, Reino Unido	24
Espanha, Polónia	21
Roménia	15
Áustria, Bélgica, Bulgária, Grécia, Hungria, Países Baixos, Portugal, Rep. Checa, Suécia	12
Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, Irlanda, Lituânia	9
Eslovénia, Estónia, Letónia	7
Chipre, Luxemburgo	6
Malta	5

Fonte: Comité das Regiões, 2011

Na altura da criação do CoR foi simplesmente estabelecido que este deveria ser constituído por representantes de órgãos regionais e locais (que não podem ser simultaneamente membros do Parlamento Europeu), não estando por isso escrito que estes representantes deveriam ser eleitos. Este facto levou a um debate considerável dentro de alguns Estados-membros sobre quem deveria ser proposto para constituir o CoR, apesar de virtualmente todas as pessoas nomeadas terem sido representantes eleitos a um nível subnacional. Os países com estruturas regionais claras (que incluem a Bélgica, França, Alemanha, Itália, Holanda e Espanha) concederam pelo menos metade dos seus lugares a representantes regionais. Os países mais centralizados destacaram

---

<sup>43</sup>Deve notar-se, contudo, que a absorção rápida de novos membros é um dos pontos fortes do CoR: o alargamento da UE de 1995 obrigou o CoR a absover 33 novos membros e os seus substitutos, estando apenas a reunir-se há um ano (Warleigh, 1999).

para o CoR principalmente autoridades e representantes de conselhos locais. A ambiguidade acerca de se os membros do CoR tinham de possuir ou não cargos eleitos foi removida com o Tratado de Nice que requeria que estes fossem membros eleitos de autoridades locais ou regionais, ou que fossem politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita (Nugent, 2006, pp.318). De facto, o governo britânico chegou a propôr a possibilidade de serem nomeados para membros do CoR outros tipos de actores, incluindo ministros nacionais, mas essa proposta foi chumbada (Warleigh, 1999, pp.16).

Assim, os membros do CoR vivem e trabalham dia-a-dia nas suas regiões de origem e continuam a exercer as suas responsabilidades locais ou regionais (seja como presidentes regionais, presidentes de câmara de uma grande cidade ou vereadores). Isto mantém-nos em contacto com as opiniões e preocupações das pessoas que representam sendo por isso capazes de as trazer para o coração do processo europeu sempre que vêm a Bruxelas.

O planeamento do trabalho do CoR e a execução do seu programa político são feitos pelo seu *Bureau* (Mesa), constituído por 60 membros que incluem um presidente, um primeiro vice-presidente, vinte e sete outros vice-presidentes (um para cada Estado-membro) e outros representantes dos quatro grupos políticos. Os membros do *Bureau* são eleitos para um mandato de dois anos e meio. O presidente e o primeiro vice-presidente são eleitos pelos membros do Comité. Actualmente, a presidente do CoR é Mercedes Bresso, eleita em Fevereiro de 2010.

A maior parte do trabalho do CoR é gerido através de seis comissões especializadas, relativas aos mais variados assuntos:

- 1) COTER: Comissão de Política de Coesão Territorial
- 2) ECOS: Comissão de Política Económica e Social
- 3) EDUC: Comissão de Educação, Juventude, Cultura e Investigação
- 4) ENVE: Comissão de Ambiente, Alterações Climáticas e Energia
- 5) CIVEX: Comissão de Cidadania, Governação e Assuntos Institucionais e Externos
- 6) NAT: Comissão de Recursos Naturais

Existe ainda uma Comissão *ad hoc* temporária para o Orçamento da UE que tem, entre outras, a função de redigir uma opinião rascunho do CoR sobre a proposta da Comissão Europeia relativa à revisão da moldura financeira da UE ou sobre quaisquer outros assuntos designados como apropriados pelo *Bureau* relativos ao debate orçamental dentro da UE. Esta comissão permanecerá em funções até 2015, estando sujeita a uma revisão em Junho de 2012 (Comité das Regiões, 2011).

Após receber o pedido para emitir um parecer, o *Bureau* do CoR atribui o assunto a uma comissão. O presidente dessa comissão escolhe um *rapporteur* (ou *rapporteurs*) dentro dessa comissão para redigir o parecer. Depois de discussão e correcção do parecer rascunho dentro da comissão, o rascunho é enviado para o plenário do CoR, que reúne normalmente cinco vezes por ano. O plenário pode adoptar um parecer por unanimidade ou maioria. Se o parecer for adoptado, é adoptado como o parecer do Comité das Regiões e é enviado à Comissão, que o envia depois ao Parlamento e Conselho.

As unidades básicas de concertação dentro do CoR eram inicialmente as delegações nacionais, que, tal como acontece com o Ecosoc, se encontram regularmente para discutir os trabalhos do CoR. No entanto, surgiu um fórum alternativo para concertar opiniões, na forma de partidos políticos (Jeffery, 2006, pp.320). Assim, ao contrário do que acontece no Comité Económico e Social, existem quatro grupos políticos dentro do CoR: Partido Popular Europeu (PPE), Partido Socialista Europeu (PSE), Grupo da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa e Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia. Estes grupos políticos começaram a encontrar-se regularmente em 1998 antes das sessões plenárias. As regras de procedimento do CoR foram revistas e adoptadas em 1999, formalizando este desenvolvimento ao darem aos grupos políticos estatutos e recursos equivalentes aos das delegações nacionais (Jeffery, 2006, pp.320)<sup>44</sup>. A organização do CoR por partidos está em consonância com a visão

---

<sup>44</sup>Guillaud (2009, pp.585) explica que a criação de grupos políticos no CoR inspirados nos do Parlamento Europeu serviu para reforçar a sua legitimidade. O CoR procurou, deste modo, dissociar-se progressivamente do Comité Económico e Social para se aproximar do funcionamento e da legitimidade do Parlamento Europeu, aparecendo assim como uma segunda assembleia política da UE. De notar que os grupos políticos presentes no CoR são menos do que aqueles presentes no Parlamento Europeu, que são sete: Grupo do Partido Popular Europeu (Democratas-Cristãos), Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu, Grupo da Aliança dos Democratas e Liberais pela

do CoR de si próprio como um órgão da UE, em vez de um órgão dos Estados-Membros (Warleigh, 1999, pp.39). Todavia, esta organização contraria, em alguma medida, uma das alegações do CoR para obter uma maior influência: o fornecimento de perícia técnica não partidária, baseada na experiência dos seus membros num nível de governo abaixo do nível nacional (Warleigh, 2002, pp.185). Assim, Warleigh (1999) defende que o CoR parece ter escolhido ter um papel político, em vez de se ver a si mesmo como um *think-tank* de assuntos regionais, com o bónus de trazer (alguma) legitimidade democrática.

Segundo Scherpereel (2005), a organização por partidos dentro do CoR provou ser muito útil quanto à integração de novos membros porque para além de encorajar a coordenação dentro do Comité, facilitou a partilha de informação e o mútuo entendimento entre os membros do CoR e os membros dos partidos respectivos no Parlamento Europeu. O facto é que nunca nenhum partido político atingiu uma maioria dos lugares do Comité e esta distribuição não maioritária reforçou a importância do consenso, que permitiu que a sua agenda não fosse dominada por interesses de um só grupo político. É de realçar também que o domínio de um grupo político se tornou mais difícil com o estabelecimento pelo Tratado de Nice de que se um membro ou substituto perde o seu mandato doméstico, perde simultaneamente o seu lugar no Comité. Deste modo, é concebível que o lugar vago seja preenchido por alguém que pertence a um grupo político diferente ou que o Estado-membro em causa demore a propor alguém para o lugar que vagou. E como os membros do CoR têm responsabilidades domésticas, a configuração exacta de uma sessão plenária pode não ser clara até ao dia da sessão. Ora, estes elementos de incerteza criam partidos mais divididos, tornando difícil para os líderes partidários contarem sempre com o apoio dos seus colegas e encorajando concessões nas discussões do Comité.

A função primordial do CoR é a de providenciar meios para o governo subnacional influenciar o processo político da UE através da informação que divulga, que deriva da sua perspectiva única. No entanto, o processo pode ser mais complicado do que parece, uma vez que os membros têm lealdades complexas, e podem não pensar

---

Europa, Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia, Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus, Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde, Europa da Liberdade e da Democracia. Existem ainda os deputados Não-inscritos.

neles próprios como representantes do governo subnacional. A utilização inicial das delegações nacionais como unidade básica de organização dentro do CoR teve o mérito de reforçar a consciência de que existem diferentes níveis de governo, uma ideia que continuou a existir com o estabelecimento de uma política partidária. O aprofundamento das estruturas partidárias no CoR ajudou mesmo a criar ligações entre os diferentes níveis e tipos de governo envolvidos no CoR. Isto porque a organização de acordo com as convicções políticas (e não de acordo com a nacionalidade) aumentou a consciência entre os membros dos vários grupos existentes e da sua diversidade (Warleigh, 1999, pp.42-43).

Ora, a percepção desta diversidade levou também à existência de clivagens dentro do CoR. A ameaça de uma divisão entre regiões e localidades, devido a diferenças de opinião e ambição, é omnipresente mas nunca se realizou (Warleigh, 1999, pp.39). Nem os Tratados nem o CoR estabeleceram uma definição do termo “região”, uma vez que o estatuto jurídico e o nível de autonomia política e administrativa das regiões da UE diferem muito de Estado para Estado. É importante referir que essas mesmas diferenças influenciam o envolvimento das regiões no processo de decisão europeu. Não é, assim, surpreendente o facto das primeiras regiões que se estabeleceram em Bruxelas, em 1985, terem sido os *Länder* (Calussi, 1998, pp.227-229). Para Jeffery (2006, pp.320), esta é a clivagem mais importante dentro do CoR, que separa as regiões fortes com poderes legislativos nos seus países das outras regiões. O autor refere que esta divisão se tornou mais importante no contexto do debate constitucional europeu a partir do ano 2000, com as regiões mais fortes a formarem o seu próprio grupo de pressão fora do CoR, o RegLeg (*Regions with Legislative Power – Regiões com poderes legislativos*)<sup>45</sup> e a expressarem reservas quanto à utilidade do comité como um fórum representativo das suas preocupações.

---

<sup>45</sup>O RegLeg (*Conference of European regions with legislative power* - Conferência das regiões europeias com poderes legislativos) é uma rede política para as regiões da UE com poderes legislativos (e não uma associação formal). Inclui representantes de 73 governos regionais de oito Estados-Membros da UE: Áustria, Bélgica, Finlândia, Alemanha, Itália, Portugal, Espanha e Reino Unido. O RegLeg é sustentado pelas convicções dos seus membros, sendo que não existe uma taxa para ser membro. O RegLeg pretende aumentar o nível de participação democrática das regiões com poderes legislativos nos assuntos da UE, fazendo campanha para alargar e melhorar os direitos destas regiões, em concordância com o princípio de subsidiariedade. Dado que em muitos casos as regiões com poderes legislativos são responsáveis pela transposição e implementação da legislação da UE nas regiões (e estando o governo regional mais perto do cidadão), o RegLeg acredita que as regiões com poderes legislativos devem estar directamente envolvidas no processo legislativo e devem ser directamente consultadas pela Comissão em relação a novas propostas legislativas. Deste modo, o RegLeg acredita que o CoR deve ser uma instituição plena da UE e partilhar responsabilidades na formulação da legislação. O RegLeg acredita numa governação

Uma outra clivagem significativa é a que se verifica entre norte e sul. O estilo de fazer política varia muito entre Estocolmo e Atenas, por exemplo, e os membros do CoR podem por isso dividir-se por causa de culturas políticas diferentes. Mais concretamente, o desejo de preservar benefícios pode criar a divisão norte-sul, uma vez que os actores subnacionais dos Estados mediterrânicos têm preocupações com os fundos estruturais. Apesar do potencial deste assunto para minar a coesão dentro do CoR, esta clivagem em particular não está limitada ao CoR, não podendo ser considerada como um problema único deste comité. À medida que este órgão se desenvolve, as clivagens vão crescendo, mas não a um ritmo que ameace a sua coerência. Para os membros do CoR, as clivagens representam a maturidade do comité como actor político. No entanto, esta visão de uma crescente maturidade do CoR não é partilhada por todos os autores, existindo quem receie o crescimento de uma política de partidos, que vai contra o dever do CoR de representar o interesse dos governos subnacionais imparcialmente. Porém, é difícil imaginar de que outra forma se poderiam organizar políticos a operar numa base europeia. A organização do CoR por partidos deu coerência ao CoR e garantiu a aprovação deste órgão pelo Parlamento Europeu (Warleigh, 1999, pp.40-41).

É ainda importante referir que segundo Warleigh (1999, pp.22) se verifica que desde os primeiros tempos do CoR o equilíbrio entre partidos é mais importante que a clivagem entre regiões/localidades. O autor justifica-se referindo o pacto feito entre Jacques Blanc e Pasqual Maragall<sup>46</sup> relativo à presidência do CoR, que levou ao fim da rivalidade que existia entre vários actores para se tornarem o primeiro líder deste órgão. Segundo este acordo, Blanc, um representante do governo regional da ala direita

---

multi-níveis efectiva, envolvendo instituições, Estados-Membros e regiões, e que os governos regionais podem dar uma maior legitimidade ao processo político da UE (Regleg, 2012).

<sup>46</sup>A primeira geração de líderes do CoR reconheceu e tomou medidas para conciliar potenciais interesses dentro deste órgão. O seu primeiro presidente Jacques Blanc, líder da região francesa Languedoc-Roussillon foi alvo, durante o seu mandato, de grande criticismo, tanto dentro como fora do Comité. No entanto, um acordo firmado entre Blanc e o *mayor* de Barcelona, Pasqual Maragall i Mira, facilitou a gestão das clivagens partidárias e locais/regionais. Blanc era simultaneamente membro do partido francês de centro-direita UDF (*Union pour la Démocratie Française*) e presidente da Assembleia das Regiões Europeias. Por sua vez, Maragall, um socialista espanhol, presidente do Conselho dos Municípios e Regiões da Europa e um líder municipal era o oposto de Blanc em todos os aspectos. Assim, antes da primeira reunião do CoR, os dois líderes fizeram um compromisso: Blanc seria presidente do CoR pelos primeiros dois anos e Maragall o seu primeiro vice-presidente. Blanc e Maragall trocariam depois de posições no fim daqueles dois anos, com Maragall a liderar o CoR pelos restantes primeiros quatro anos do seu mandato. Apesar de ser criticado pela sua opacidade na altura da sua consumação, o pacto provou ser sensato. Introduziu no Comité um *ethos* consensual que deu a facções opostas uma liderança partilhada do órgão. O padrão da alternância de presidentes foi institucionalizado informalmente e tem sido seguido desde 1994 (Scherpereel, 2005).



(presidente da região francesa de Languedoc-Roussillon), seria o primeiro a assumir as funções de presidente do CoR, concedendo depois os seus poderes a Maragall, um socialista que ocupava o cargo de presidente da Câmara de Barcelona em Março de 1996. Alguns membros mostraram reservas relativamente à ética de um acordo feito em segredo e depois formalizado em público pelos dois presidentes. Mas, apesar de tudo, o pacto garantiu uma resolução da separação regional/local e direita/esquerda, assegurando que o CoR não se submetia a nenhum grupo ou actor.

Para além destas clivagens facilmente visíveis, existem ainda outros aspectos dentro do CoR que importa mencionar, nomeadamente aspectos relacionados com as delegações nacionais de cada país. Assim, é de referir que os membros do CoR do Reino Unido acreditam de forma muito forte que estão a representar mais do que uma autoridade local individual, sentindo uma lealdade perante um espaço mais alargado em torno da área que foram eleitos para representar. Isto porque, ao terem sido nomeados centralmente, estes membros estão conscientes de que nem todas as autoridades locais podem estar representadas no comité. Verificou-se que conceitos semelhantes de lealdade representativa se espalharam por outras delegações, com a excepção dos representantes dos *Länder*, que sentem uma maior lealdade territorial, uma vez que cada *Land* tem o seu representante. Os membros do CoR consideram normalmente que estão a representar o governo subnacional do seu país como um todo, sendo a filiação política também importante na formação de uma identidade representativa (Warleigh, 1999, pp.23).

Warleigh (1999, pp.23-24) refere ainda que há uma profunda dedicação ao CoR por parte de cada delegação, mas parece existir também uma relação complexa entre os cargos ocupados a nível doméstico e o envolvimento nos assuntos do CoR. A delegação britânica, que representa um sistema fraco de governo local, é considerada de forma abrangente como sendo a mais activa no que à elaboração de relatórios diz respeito. Todavia, outras delegações de sistemas de governação local com pouco poder doméstico são menos activas, como as delegações da Grécia e de Portugal.

Conforme referido anteriormente, o CoR tem actualmente 344 membros e o mesmo número de membros suplentes dos 27 Estados-membros. O alargamento da UE poderá elevar o número de membros (e suplentes) a um máximo de 350. O Tratado de Maastricht concedeu ao CoR um sistema no qual existem os membros efectivos e os

seus suplentes, reconhecendo o facto de que os membros do CoR possuem mandatos nacionais e têm por isso uma pesada carga de trabalho. Este sistema levou o CoR a ser criticado por ser incapaz de gerir as suas responsabilidades, uma vez que permite aos seus membros escaparem-se de o tornar uma prioridade. Para além disto, a necessidade das delegações nacionais reflectirem politicamente e territorialmente cada país tornou-se mais complicada de colocar em prática com a existência deste sistema, porque suscitou várias questões, por exemplo, sobre se os substitutos devem ser da mesma área, do mesmo partido e exercerem o mesmo tipo de autoridade dos membros que vêm substituir, uma vez que caso não o sejam, podem desequilibrar a organização política e geográfica já criada. Dada a impossibilidade de existir uma simetria perfeita entre os membros do CoR e os seus respectivos substitutos (porque existe um pequeno número de potenciais membros e o equilíbrio a manter é demasiado complexo), na prática, o CoR e os seus membros parecem ter aceite o facto de que o compromisso neste assunto é inevitável. Aqueles envolvidos de perto com o comité têm-se mostrado muito satisfeitos com o funcionamento do sistema de suplentes, apesar de ser claro que tal é resultado de um esforço concertado para fazer o sistema funcionar. Tanto os membros do CoR como os seus substitutos podem ser *rapporteurs*, o que levou os membros substitutos a serem considerados importantes e influentes. Surgiu mesmo uma divisão de trabalho entre os membros e os seus substitutos, sendo que os primeiros designam quais as comissões em que cada um participa, permitindo deste modo que cada um deles tenha influência e uma carga de trabalho com a qual consegue lidar. Como resultado, os membros do CoR vêem o sistema de suplentes como uma vantagem e consideram que o mesmo aumenta em grande medida a eficiência do comité (Warleigh, 1999, pp.41-42).

Segundo Warleigh (2002, pp.182), o sistema de substitutos tem funcionado bem e não foi no geral uma forma dos actores subnacionais poderosos se ausentarem do comité permanecendo membros do mesmo.

De referir também que segundo o mesmo autor (Warleigh, 2002, pp.179), os membros do CoR não são remunerados, contudo, recebem um subsídio que cobre despesas de viagem.

## **Funções do CoR**

Conforme referido no capítulo anterior, o Tratado de Maastricht estabeleceu que o CoR deveria ser consultado se existissem propostas legislativas relativas à coesão económica e social, a redes de infra-estruturas transeuropeias, saúde, educação e cultura, enquanto o Tratado de Amesterdão adicionou outras cinco áreas – política de emprego, política social, ambiente, formação profissional e transportes. O Tratado de Lisboa alargou ainda mais a esfera de influência do CoR, juntando áreas como a protecção civil, as mudanças climáticas, a energia e os serviços de interesse geral à lista de áreas políticas para as quais o CoR deve ser consultado. De referir que o CoR tem também a possibilidade de emitir pareceres por iniciativa própria, quando considerar que tal se justifica.

No seu primeiro parecer, o CoR argumentava que o governo subnacional deveria ter mais poderes na tomada de decisão relativa aos fundos de coesão. O comité tem por isso defendido os seus interesses e cumprido o seu papel seccional desde a sua criação. O poder de emitir um parecer por iniciativa própria gerou o receio de que o CoR abusasse deste poder, o que poderia conduzi-lo à irrelevância, no entanto, pela análise de pareceres emitidos por esta via, tal preocupação não parece justificar-se. Os primeiros 13 pareceres emitidos por iniciativa própria estavam todos relacionados com assuntos que poderiam ser facilmente interpretados como sendo do interesse dos governos subnacionais, devido ao seu envolvimento na implementação de políticas e no desenvolvimento económico (Warleigh, 1999, pp.32-33).

Jeffery (2006, pp.320) indica uma outra razão pela qual os pareceres emitidos pelo CoR se podem tornar irrelevantes. Num órgão como este, a construção de alianças é uma tarefa complexa e multidimensional e as decisões têm de ser por vezes tomadas no mínimo denominador comum. Inerente a este facto está o perigo do CoR produzir pareceres inofensivos, tornando a sua influência mínima.

É importante referir que o CoR não pode bloquear uma decisão do Conselho ou da Comissão ao demorar a emitir um parecer de propósito. Estas instituições europeias podem estabelecer um prazo limite para um parecer ser dado, que pode ser tão curto como um mês. Assim que este prazo expire, a ausência de um parecer não pode impedir o Conselho ou a Comissão de procederem (Nugent, 2006, pp.319).

Segundo Warleigh (2002, pp.184), o CoR está apto a causar impacto na legislação europeia, facto comprovado por *feedback* público e privado fornecido pela Comissão e estudos académicos. No entanto, o impacto do CoR sobre a legislação não é automático: a Comissão e o Conselho têm de estar convencidos de que um parecer tem mérito (Warleigh, 1999, pp.38). A influência do CoR depende, em grande medida, de dois factores: a percepção da qualidade dos seus pareceres – a capacidade de dar resposta a uma falta de informação ou de fornecer uma ideia que possa funcionar – e a habilidade de criar ligações com as outras instituições, para que possa encontrar alguém que defenda as suas ideias. O CoR necessita também de ser visto como um órgão que trabalha por consenso, i.e. que produz pareceres que resultam de acordos genuínos entre os seus membros díspares, em vez de servir a agenda de um actor subnacional particular (Warleigh, 2002, pp.184).

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o papel do Comité das Regiões foi reforçado. O novo tratado obriga a Comissão Europeia a consultar as autoridades locais e regionais numa fase pré-legislativa e o CoR, cumprindo o seu papel de dar voz às autoridades locais e regionais ao nível da UE, está altamente envolvido desde esta fase inicial. Assim que a proposta legislativa é feita pela Comissão, a consulta ao CoR é de novo obrigatória se a proposta estiver relacionada com uma das muitas áreas políticas que afectam directamente as autoridades locais e regionais, definidas nos Tratados de Maastricht, Amesterdão e também no de Lisboa como referido anteriormente. No entanto, o envolvimento do CoR não termina assim que este emite uma opinião sobre a proposta da Comissão. O Tratado de Lisboa torna pela primeira vez obrigatória a consulta do CoR pelo Parlamento Europeu, dando-lhe a hipótese de comentar algumas alterações feitas pelos membros do Parlamento à legislação proposta. O CoR tem ainda o direito de questionar a Comissão, o Parlamento e o Conselho se estes não tiverem em conta o seu ponto de vista e pode ainda pedir uma segunda consulta se a proposta inicial for substancialmente modificada durante a sua passagem por outras instituições.

Em situações extremas, o CoR tem ainda o direito de recorrer ao Tribunal Europeu de Justiça se tiver motivos para acreditar que não foi devidamente consultado pela Comissão, Parlamento ou Conselho (art. 263º, TFUE) ou se constatar que o princípio de subsidiariedade não está a ser cumprido. O Tratado de Lisboa formaliza o

papel do CoR como o defensor deste princípio (art. 8º, Protocolo nº2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade).

Segundo Thomas Christiansen e Pamela Lintner (2005, pp.11) há um desacordo dentro do CoR sobre a melhor forma de interpretar os resultados do Tratado de Lisboa para este órgão. Para alguns (e esta, segundo os autores, parece ser a posição oficial) a grande aspiração ao direito de acesso ao Tribunal Europeu de Justiça é um resultado positivo do *lobby* do CoR. Para outros, contudo, o facto de o CoR não ter sido reconhecido como uma instituição da UE e de não ter atingido um papel activo enquanto legislador é um sinal de contínuo enfraquecimento deste órgão.

### **Evolução dos poderes do CoR ao longo dos Tratados**

De modo a tentar concluir porque permanece o Comité das Regiões da União Europeia um órgão meramente consultivo e porque não se torna um órgão decisório, é importante compreender os seus antecedentes, a sua composição e as suas funções, bem como a sua evolução, pois só assim estaremos aptos a compreender quais as barreiras que este órgão teve de ultrapassar para obter mais poderes. Deve, ao mesmo tempo, notar-se que se mantém a tendência para um aumento de poderes do CoR.

Conforme referido anteriormente, após o Tratado de Maastricht, o Tratado de Amesterdão alargou o número de assuntos para os quais o CoR tem de ser consultado. Para além disto, eliminou a coabitação com o Comité Económico e Social e a dependência do CoR perante o Conselho em relação às suas regras de procedimento. No entanto, segundo Warleigh (2002, pp.182) é claro que durante a conferência intergovernamental que levou à sua aprovação nenhum Estado-Membro defendeu publicamente a causa do CoR. Países como Espanha e Bélgica poderiam ter apoiado grandes alterações, mas não estavam preparados para arriscar as decisões dos seus parceiros em relação à sua elegibilidade para a união económica e monetária. Pelo contrário, a Áustria apoiou a promoção do CoR a instituição europeia, mas não estava preparada para fazer dessa posição um assunto de veto. Os *Länder*, por sua vez,

inverteram a posição que tinham tomado em Maastricht, de que a integração europeia e a regionalização eram objectivos importantes, mostrando-se mais introvertidos e cautelosos em relação ao potencial da integração erradicar os seus poderes domésticos. Deste modo, os *Länder* impediram o apoio alemão tanto para um aprofundamento da integração como para um aprofundamento dos poderes do CoR. Neste contexto, o contínuo apoio da Comissão foi insuficiente para um ainda maior aumento de poderes do CoR, apesar de ter ajudado na evolução desses mesmos poderes.

Rodríguez (2000, pp.144) refere que durante as deliberações da conferência intergovernamental que deu origem ao Tratado de Amesterdão formulou-se a ideia de transformar o Comité Económico e Social e o CoR em instituições europeias, tendo os países Bélgica e Espanha sido a favor desta proposta, posteriormente rejeitada. A autora afirma que parece então ter-se seguido a posição portuguesa que defendia tanto a manutenção do estatuto e natureza consultiva do CoR, sem prejuízo de uma eventual ampliação das matérias de consulta obrigatória, como a possibilidade de consulta ao CoR por parte do Parlamento. E em termos gerais Rodríguez (2000, pp.145) destaca uma atitude contrária a qualquer aumento de poderes do CoR por parte da França, uma atitude favorável a um salto qualitativo destes mesmos poderes por parte da Itália, Áustria e Bélgica e uma atitude favorável à manutenção do *status quo* por parte da Finlândia, Irlanda, Grécia e Portugal. Ainda segundo a mesma autora, o balanço que os Estados fizeram do CoR nesta ocasião foi positivo, todavia, a maioria acreditava que se tratava de um órgão demasiado jovem e que necessitava de mais tempo para provar a sua eficácia.

Para Jeffery (2006, pp.326), a conferência intergovernamental que deu origem ao Tratado de Amesterdão expôs as diferenças claras entre a ala local e a ala regional do CoR. A ala local propôs ajustes limitados e de incremento aos poderes consultivos do CoR, enquanto a ala regional procurou um papel representativo e legislativo mais completo.

Se por um lado o estabelecimento do CoR foi um triunfo para o nível regional de governo, o seu subsequente funcionamento proporcionou uma plataforma não só para aqueles que, como os *Länder* alemães, pretendiam uma maior representação regional na UE, mas, também, para perspectivas e prioridades muito diferentes que existem dentro da UE, entre unidades de governo subnacional altamente diferenciadas. O perigo – e, na prática, a tendência – é o de que os membros mais poderosos do CoR, as regiões mais

fortes da Alemanha, Bélgica, Espanha, Áustria, entre outras, virem costas ao CoR e procurem a realização dos seus interesses de forma diferente. A criação, fora da moldura do CoR, do RegLeg<sup>47</sup> em 2000, com o foco central de assegurar um estatuto especial para as regiões com poderes legislativos foi um claro sinal de intenções (Jeffery, 2006, pp.326).

Mesmo assim, segundo Warleigh (2002, pp.182-183), o subsequente Tratado de Nice permitiu a continuação lenta do progresso do CoR. Com a obrigação dos seus membros serem políticos eleitos, ou pelo menos politicamente responsáveis perante actores subnacionais, os Estados-Membros adicionaram uma legitimidade significativa ao comité, reforçada pela nova obrigação dos membros do CoR se demitirem do mesmo se perderem o seu mandato local/regional enquanto estiverem a exercer funções no CoR.

Por fim, os poderes adquiridos recentemente pelo Comité das Regiões no Tratado de Lisboa demarcaram-no como um órgão com um peso político na UE maior do que o Comité Económico e Social. No entanto, as regiões do RegLeg não conseguiram adquirir um estatuto especial como pretendiam. Ainda assim, segundo Jeffery (2006, pp.327), há boas razões para pensar que os poderes adquiridos pelo CoR e a maior sensibilização dada pelo novo Tratado a níveis de governo abaixo dos Estados foram resultado do *lobby* dos membros do RegLeg em relação aos seus governos centrais, em vez de resultado de algo que o CoR fez. Por outras palavras, o novo Tratado deu um maior reconhecimento às regiões, mas não houve nenhum apetite para uma maior inovação institucional para além do CoR. O autor conclui, por isso, que isto constitui um desafio para o CoR, que se pretende fazer melhor uso dos seus poderes, necessita de encontrar formas de reenquadrar as regiões do RegLeg no seu trabalho. Tal não será tarefa fácil, uma vez que as regiões com poderes legislativos têm outras formas de concretizar os seus interesses.

---

<sup>47</sup>Conforme referido, o RegLeg (*Conference of European regions with legislative power* - Conferência das regiões europeias com poderes legislativos) é uma rede política para as regiões da UE com poderes legislativos. Inclui representantes de 73 governos regionais de oito Estados-Membros da UE. O RegLeg pretende aumentar o nível de participação democrática das regiões com poderes legislativos nos assuntos da UE, fazendo campanha para alargar e melhorar os direitos destas regiões, em concordância com o princípio de subsidiariedade (Regleg, 2012).

## **Comité Económico e Social e o CoR**

É ainda útil comparar o CoR com o outro comité consultivo da UE, o Comité Económico e Social (Ecosoc), de modo a compreender melhor quais os pontos fortes e fracos do CoR comparativamente, e quais as vantagens que o CoR tem em relação ao Ecosoc para deixar de ser um órgão meramente consultivo.

O Comité Económico e Social Europeu é um órgão da UE criado em 1957. Trata-se de uma assembleia consultiva que emite pareceres dirigidos às outras instituições europeias, nomeadamente ao Conselho, à Comissão e ao Parlamento Europeu. De notar que segundo o artigo 307º do TFUE,

“(...) Sempre que o Comité Económico e Social seja consultado ao abrigo do artigo 304.º, o Comité das Regiões [terá de ser] informado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão desse pedido de parecer. Sempre que considerar que estão em causa interesses regionais específicos, o Comité das Regiões pode emitir parecer a esse respeito.(...)”

O Ecosoc apenas tem o poder de emitir pareceres por iniciativa própria desde 1972 (conferência de Paris) - isto apesar deste poder não ter sido incluído no Tratado até ser incorporado no Tratado de Maastricht (Warleigh, 1999, pp.18). Este facto revela a opinião de muitos autores de que, em alguns aspectos, a posição inicial do CoR foi favorável, dado que ao contrário do Ecosoc, não teve de lutar durante anos para estabelecer as suas próprias prioridades através do direito de emitir pareceres por iniciativa própria. Segundo Jeffery (2006, pp.324-325) esta posição favorável está relacionada com o apoio que o CoR teve para a sua criação, de um grupo de apoiantes abrangente que incluiu Comissários e os governos regionais mais poderosos da UE, os *Länder* alemães.

O Ecosoc existe para dar à UE um elemento corporativo (Warleigh, 1999, pp.18). No seu âmbito, representantes das entidades patronais, trabalhadores e outros grupos de interesse europeus podem expressar os seus pontos de vista. O Ecosoc constitui uma oportunidade para, nomeadamente, sindicalistas, entidades patronais e agricultores se pronunciarem oficialmente sobre as propostas legislativas da UE. Uma das suas principais funções é ser uma ponte entre as instituições da UE e aquela a que se



chama a sociedade civil organizada. O Ecosoc tem actualmente 344 membros, designados pelos governos nacionais e nomeados pelo Conselho por um período de cinco anos renovável. A última renovação de mandatos foi em Outubro de 2010, para o período 2010-2015. Os membros do Ecosoc não são remunerados, contudo, recebem um subsídio que cobre as despesas de viagem e estadia para assistir às reuniões. O número de membros no comité de cada país depende da população nacional.

Ora, o Comité das Regiões foi estabelecido trinta anos depois do Comité Económico e Social, no entanto, os dois órgãos têm muito em comum. Ambos foram estabelecidos para trazerem uma nova perícia ao processo de decisão europeu, e a ambos foram dados poderes consultivos semelhantes. Tal foi deliberado. O Ecosoc foi utilizado em muitos aspectos como um modelo institucional para o CoR. Isto foi, em parte, uma conveniência administrativa, de modo a lidar rapidamente com um dos pontos menos importantes da agenda preenchida da conferência intergovernamental que deu origem ao Tratado de Maastricht. Foi também uma decisão política clara da parte daqueles que não desejavam que o CoR, e o nível de governo subnacional, se desenvolvessem para actores políticos mais influentes (Jeffery, 2006, pp.312-313).

Tal como o CoR, o Ecosoc tem uma autonomia garantida e existe sem interferência das outras instituições (Warleigh, 1999, pp.18). Entre os dois órgãos houve mesmo uma união administrativa que começou por ser um problema: as relações entre o CoR e o Ecosoc foram por vezes hostis, e até o Tratado de Amesterdão livrar o CoR desse fardo, o CoR e o Ecosoc partilhavam pessoal, recursos e instalações de modo pouco confortável (Warleigh, 1999, pp.47). Em 2005, mais de 500 pessoas trabalhavam em conjunto para as duas organizações (Jeffery, 2006, pp.319).

As estruturas internas dos dois órgãos são semelhantes, tal como os seus poderes consultivos. Todavia mais importante é o facto de ambos terem sido estabelecidos com base no mesmo pressuposto: o de que um *input* adicional seria valioso para o processo de decisão europeu. Porém, muitos observadores consideram que este valor acrescentado não foi dado pelos comités. A razão para este facto é ainda outro factor comum a ambos os órgãos: nunca foi claramente estabelecido que tipo de valor os comités deveriam tentar acrescentar. Coloca-se então a dúvida se os comités são painéis de especialistas estabelecidos para ajudar a tomar melhores decisões ou se são órgãos genuinamente representativos de interesses da sociedade, que de outro modo seriam negligenciados na interacção entre os governos dos Estados-Membros e as instituições

européias. Este papel conflitual entre uma perícia tecnocrática e a representação democrática está presente em ambos os comités, apesar de cada um ser produto de um contexto histórico particular. No caso do Ecosoc, o Tratado de Roma, que o estabeleceu, foi construído a partir da CECA para inaugurar um projecto muito mais abrangente de integração. No caso do CoR, para além de existir uma dinâmica de *multi-level governance*, o Tratado de Maastricht de 1992 foi uma resposta ambiciosa ao aprofundamento do mercado, a novas pressões económicas globais e, acima de tudo, ao colapso da cortina de ferro. Em momentos críticos como estes, as negociações são fluidas e criam oportunidades para que novas iniciativas possam surgir (Jeffery, 2006, pp.313).

O CoR tem, no entanto, pelo menos uma vantagem em relação ao Ecosoc, dado que, como exposto por muitos analistas, há uma procura por uma crescente transparência na UE. Ora, os membros do CoR são políticos eleitos que têm mais probabilidade de trazer legitimidade democrática ao seu órgão do que os parceiros sociais que integram o Ecosoc, independentemente da sua notabilidade (Warleigh, 1999, pp.19). Guillaud (2009, pp.585) explica que o CoR se apropriou da temática do défice democrático estabelecendo um laço entre democracia e proximidade via princípio de subsidiariedade. A instrumentalização deste princípio, associada à retórica do défice democrático, permitiu ao CoR reforçar a sua própria legitimidade. Mais concretamente, o CoR procurou dissociar-se progressivamente do Ecosoc para se aproximar do funcionamento e da legitimidade do Parlamento Europeu, aparecendo assim como uma segunda assembleia política da UE.

A seu desfavor, o Ecosoc tem o facto de parecer, no século XXI, um pouco anacrónico. As categorias pelas quais os seus membros se organizam são as mesmas da década de 50, e não acompanharam bem as mudanças nas estruturas económicas da União, nem o contexto actual dos grupos de interesse, que mudou radicalmente através de novas organizações e actividades, por exemplo nas áreas da protecção ambiental ou da igualdade de oportunidades. A noção do Ecosoc como um órgão representativo é, por isso, difícil de sustentar (Jeffery, 2006, pp.323).

Warleigh (2002, pp.186) discorda desta posição, defendendo que se fossem concedidos poderes legislativos a algum dos comités, esses poderes deveriam ser dados ao Ecosoc. O autor afirma que qualquer papel desempenhado pelo CoR na elaboração de legislação seria qualitativamente diferente daquele desempenhado pelo outro comité

consultivo da UE e que resultaria em dar voz a actores políticos subnacionais eleitos, em vez de a representantes da sociedade civil. Ora, dada a necessidade de alargar o número de vozes ouvidas no processo político da UE, o CoR pode ser um órgão menos apropriado do que o Ecosoc para obter este poder, uma vez que o primeiro está mais ligado a estruturas políticas tradicionais do que às pessoas e aos seus interesses. Neste contexto, Guillaud (2009, pp.585) explica que o Ecosoc se tem esforçado para construir uma legitimidade democrática apresentando-se como o representante da sociedade civil à escala europeia, apesar dos esforços do CoR terem sido melhor sucedidos na questão da representatividade. É também de notar que apesar da sua opinião, Warleigh (1999, pp.19), alguns anos antes, expressa também a opinião já referida de que o CoR tem a vantagem em relação ao Ecosoc dos seus membros serem políticos eleitos que têm mais probabilidade de trazer legitimidade democrática ao seu órgão do que os parceiros sociais que integram o Ecosoc, independentemente da sua notabilidade, e sobretudo num contexto em que há uma procura por uma crescente transparência na UE.

Também segundo Calussi (1998, pp.247) o CoR é potencialmente mais forte que o Ecosoc. O CoR tem uma composição mais política, o que pode explicar o facto de ter obtido mais poderes no espaço de três anos do que aqueles que o Ecosoc obteve em quarenta anos. A autora refere que os membros do CoR têm legitimidade própria, que deriva dos mandatos que conseguiram a nível nacional e estão extremamente conscientes da vantagem que isso representa num ambiente que é muitas vezes retratado pelos *media* como “o sítio dos burocratas cinzentos de Bruxelas”. Para além disto, como representantes eleitos, os membros do CoR são políticos que utilizam as suas ligações políticas nacionais e internacionais quando necessitam. É através das suas ligações políticas internacionais que os membros do CoR influenciam o Parlamento Europeu. Simultaneamente, as ligações políticas nacionais podem ajudar a explicar as concessões feitas ao CoR pelo Conselho nos Tratados da UE até aqui. Acresce ainda o facto de que, dado que o objectivo de cada um dos membros do CoR é ser reeleito no seu país, cada membro tem de usufruir do seu mandato europeu ao máximo, i.e., tem de defender e promover interesses. Ora, para os membros do CoR, estar presente neste órgão dá-lhes uma nova fonte de legitimidade, que pode ser utilizada nas suas relações com a Comissão e com os governos nacionais para promover os seus interesses.

Como já foi referido, é ainda significativo o facto da então Comissária para a Política Regional, Monika Wulf-Mathies, ter desenvolvido um código de conduta para

as relações entre a Comissão e o CoR, inspirado naquele que existe entre a Comissão e o Parlamento, o que elevou a relação com o CoR a um nível acima daquela que a Comissão tem com o Ecosoc (Jeffery, 2006, pp.325).

É de realçar, porém, que apesar de todas estas vantagens que o CoR parece apresentar em relação ao Ecosoc, o CoR apresenta significativamente menos opiniões que o Ecosoc (Jeffery, 2006, pp.321). Tal pode estar relacionado com o fraco papel que o Ecosoc tinha desempenhado na UE até à criação do CoR, que gerou múltiplos avisos ao CoR, pelos seus amigos na Comissão, para que este desenvolvesse um propósito claro e uma reputação por produzir opiniões úteis e focadas.

O impacto de ambos os comités é difícil de medir. Segundo Nugent (2006, pp.320) na sua esfera de competência, e especialmente nos casos onde a consulta é obrigatória, a influência do CoR parece ser pelo menos comparável com a do Comité Económico e Social. Para Warleigh (2002, pp.183) os esforços do CoR para encontrar um nicho no sistema institucional europeu foram bem sucedidos, após um início difícil. No entanto, Jeffery (2006, pp.327-328) é da opinião que o CoR está ainda com dificuldades em obter um nicho durador para ele próprio no processo de decisão europeu e que o Ecosoc nunca o encontrou. A combinação de fracos poderes consultivos, a falta de um papel claro e a diversidade de membros estabelecem um enorme conjunto de barreiras que só serão ultrapassadas se os grupos de interesse do Ecosoc ou as autoridades regionais e locais do CoR estiverem aptas a exercer uma influência colectiva genuína – quer esta seja gerada através de conhecimentos técnicos específicos ou através da alegação de representatividade. Quanto mais elevadas as barreiras para ser influente, maior a probabilidade de que os interesses sociais e regionais escolham canais alternativos. No caso do Ecosoc, muitos grupos de interesse – ou membros individuais desses grupos – estão bem colocados para exercer influência sobre os governos nacionais e, indirectamente, sobre o Conselho de Ministros. No caso do CoR, Jeffery (2006, pp.328) argumenta que o mesmo se tornou de baixa prioridade porque há melhores formas de garantir interesses. Alguns Estados-Membros têm agora processos políticos domésticos para os assuntos da UE que incluem formalmente os governos subnacionais na determinação da posição do Estado-Membro. Neste grupo de países estão incluídos a Bélgica, Alemanha, Áustria e o Reino Unido, onde os governos regionais têm o direito, relativamente a algumas áreas políticas, de falar pela sua

delegação nacional no Conselho de Ministros. Estes canais de influência oferecem uma maior oportunidade para influenciar o processo de decisão da UE do que o CoR. Para além disto, existem ainda mais de 200 canais de influência sub-estatal que actuam directamente em Bruxelas, desenhados para recolher informação e comunicar com a Comissão e o Parlamento. Um vasto número de organizações transnacionais junta também regiões com interesses territoriais ou sectoriais partilhados, para exercer influência colectiva na Comissão em particular. Assim, tanto os grupos de interesse como as autoridades locais e regionais utilizam outras formas para influenciar o processo de tomada de decisão na UE; e estas formas alternativas de influência oferecem, por vezes, um maior retorno do que o Ecosoc e o CoR e, por isso, é-lhes dada preferência. A credibilidade do CoR e do Ecosoc sofre, naturalmente, com este tipo de situações, que criam um círculo vicioso.

Deste modo, para o mesmo autor nenhum dos comités causou um impacto durador até ao momento. O Ecosoc foi rapidamente visto como um órgão ineficaz, com poucos poderes e com uma grande disparidade de membros. O CoR seguiu em muitos aspectos uma trajectória equivalente e tem ainda a possibilidade de provar a razão da sua existência. Deve, assim, ser realçado que, apesar de os dois comités terem sido estabelecidos de forma a que uma perspectiva de desenvolver um poder genuinamente influencial esteja limitada, o CoR parece ter um futuro mais promissor, tendo em conta os debates relativos ao futuro da Europa levados a cabo na primeira metade dos anos 2000 (Jeffery, 2006, pp.313).

Guillaud (2009, pp.585), por outro lado, sublinha que os esforços do CoR parecem ter sido coroados com maior sucesso do que aqueles do Ecosoc, se nos basearmos apenas nas conquistas de cada um dos órgãos com o Tratado de Lisboa. Com efeito, apesar das competências consultivas do Ecosoc continuarem a ser exercidas em mais domínios que aqueles do CoR, este último pode agora recorrer ao Tribunal de Justiça, certificando-se de que o mesmo está atento às suas prerrogativas, e sempre que um acto legislativo adoptado num assunto no qual o CoR tem de ser obrigatoriamente consultado viole o princípio de subsidiariedade.

## **Desafios que o CoR tem de enfrentar**

O Comité das Regiões atravessou um longo caminho desde a sua fundação, tendo aumentado gradualmente os seus poderes e os seus membros. Isto apesar da falta de reconhecimento público, divisões internas e falta de coesão quanto à emissão de opiniões que persistem e ameaçam um órgão que quer ganhar importância no seio da UE (Scherpereel, 2005). Mesmo assim, é consensual entre vários autores, que o CoR provou ser capaz, apesar do seu estatuto periférico, de influenciar agendas, ao fornecer ideias para alterações políticas e influenciando a forma final da legislação. Sendo ainda um órgão relativamente recente, o CoR sobreviveu a um casamento administrativo com o Ecosoc e foi capaz de absorver dois tipos de membros e os seus substitutos, não se tornando até aqui uma vítima da clivagem entre actores regionais e locais e permanecendo coeso (Warleigh, 2002, pp.181).

Segundo Christiansen e Lintner (2005, pp.11) pode alegar-se que o CoR conseguiu atingir resultados positivos, já que, nomeadamente, contribuiu para o processo de integração de novas regiões de uma forma geral, uma vez que providencia um fórum público e aberto para deliberação entre vários actores. O CoR actua também como catalisador na criação de uma rede entre actores regionais e locais (*horizontal networking*), ao juntar representantes de diferentes domínios nacionais que, sem a sua existência, poderiam não ter a oportunidade ou não ver a necessidade de discutir políticas europeias entre eles e confrontar diferentes culturas, tradições e perspectivas.

O CoR fortaleceu ainda a ideia de região. O seu estabelecimento foi um acto simbólico que colocou as regiões e as localidades no mapa de uma Europa institucionalizada. Este aumento de poder das regiões e do governo subnacional significou o deixar de pensar na Europa como uma estrutura monolítica em Bruxelas e passar a vê-la de forma mais descentralizada através de uma governação multiníveis. Por sua vez, o fortalecimento das regiões ao nível europeu teve um impacto na posição dessas regiões a nível doméstico. Na maior parte dos Estados-membros, a existência do CoR legitimou as aspirações europeias das regiões e das localidades. E dentro dos Estados, onde continua a haver sucessivas lutas pela afectação de recursos, o CoR tem de forma geral sido útil para quem quer ver mais poderes serem dados a nível regional (Christiansen e Lintner, 2005, pp.11-12).

Ora, apesar dos factos acima apresentados constituírem boas razões para um aumento de poderes do CoR, existem também alguns desafios que este órgão tem ainda de enfrentar, se quiser manter ou aumentar a influência que tem sobre o processo político europeu.

O grau de influência do CoR a nível europeu está relacionado com o grau de influência que este órgão tem a nível doméstico. No entanto, a questão da influência do CoR em estruturas domésticas é complexa, principalmente se tivermos em conta as regiões mais poderosas da UE. De facto, existe o risco de o CoR comprometer o papel doméstico das regiões mais fortes, utilizando tempo precioso, conhecimento e outros recursos que poderiam estar a ser utilizados em negociações domésticas, e deste modo estar a enfraquecer em vez de fortalecer a posição destas regiões no sistema nacional. A juntar a isto, tem existido alguma desilusão com o trabalho do CoR por parte das regiões mais fortes, que são precisamente os actores políticos que lutaram mais fortemente para o seu estabelecimento. A desilusão provém do objectivo do CoR de representar todas as formas de autoridade local e regional, o que provoca inevitavelmente uma diluição das elevadas ambições destas regiões. Deste modo, se o CoR não obtiver uma maior força dentro da UE existe o perigo de perder o apoio dos seus membros mais fortes e de estes procurarem outras formas de representar os seus interesses. Este é um dos mais importantes desafios que o CoR tem de enfrentar (Scherpereel, 2005).

Warleigh (2002, pp.182) partilha esta opinião e argumenta que o CoR não tem sido até aqui um veículo para as regiões mais fortes imporem uma mudança radical na actuação dos Estados-Membros, em parte devido à sua fraqueza legislativa mas também porque existem grandes diferenças entre os seus membros no que diz respeito aos poderes domésticos que possuem. Para além disto, as regiões mais fortes estão em minoria no comité, querendo isto dizer que não podem totalmente ditar a sua actuação.

John A. Scherpereel (2005) refere ainda outros desafios que o CoR terá de enfrentar no futuro, que provém da extraordinária diversidade da sua constituição, realçada com o alargamento. As diferenças entre os Estados representados no CoR são de ordem histórica, social, económica, cultural, política e até relacionadas com os respectivos ordenamentos jurídicos. Deste modo, para além do desafio de manter a coerência, Christiansen, citado por Scherpereel (2005), enumera outras clivagens que podem surgir, como a hipótese de o CoR se tornar uma arena de conflito urbano/ rural

(porque um relativamente elevado número de representantes dos novos Estados-membros provém de autoridades rurais subnacionais) ou uma arena de conflito entre esquerda/direita se o alargamento perturbar o equilíbrio político que se tem verificado. Neste contexto, deve ser tido em conta o facto de a maior parte dos países da Europa Central e de Leste ter sistemas centralizados o que pode contribuir para uma maioria no CoR, simultaneamente desincentivando as regiões mais fortes de verem o Comité como um instrumento para a protecção dos seus interesses.

Para Christiansen e Lintner (2005, pp.12) a diversidade dos membros do CoR é mesmo o factor central para os persistentes dilemas deste órgão, uma vez que impede muitas vezes o consenso. Esta dificuldade existirá de novo, com o surgimento de conflitos distributivos sobre o próximo pacote financeiro multianual. Esta questão pode pôr as antigas regiões contra as novas e as economicamente mais ricas contra as mais fracas.

Assim, a nova constituição do CoR pós alargamento pode forçá-lo a concentrar-se na sua organização interna e deste modo potencialmente enfraquecer a sua força exterior. No entanto, Scherpereel (2005) mantém-se optimista, afirmando que os impactos do alargamento são possíveis de gerir e que o sistema de organização por partidos políticos tem mostrado uma capacidade significativa de absorção. Best, Christiansen e Settembri (2008) confirmam esta opinião afirmando que os recentes alargamentos de 2004 e 2007 têm causado pouco impacto no CoR, uma vez que os novos Estados-membros foram integrados de forma suave.

Nos anos que precederam o Tratado de Maastricht, alguns defendiam que o CoR deveria ser uma terceira câmara legislativa. Estes sonhos foram totalmente destruídos, apesar de o CoR ter atingido uma maior visibilidade que o Comité Económico e Social. O facto é que o CoR tem ainda poderes muito circunscritos e as autoridades subnacionais não o vêem como o único (ou muitas vezes o principal) canal para exercer influência na UE. São por isso utilizadas outras organizações supranacionais como a Assembleia das Regiões Europeias (AER) e o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CEMR)<sup>48</sup>. O CoR necessita por isso de ganhar uma maior visibilidade,

---

<sup>48</sup>Conforme já referido, a AER foi formada na Bélgica, em 1985. Em 1986, o Conselho da Europa concedeu à AER o estatuto de organização europeia fundamental na representação das regiões. Actualmente, a organização define-se como um fórum para a cooperação inter regional e como um *lobby*



provando que é um canal que as regiões podem utilizar para fazerem valer os seus interesses na UE. Como afirma Guillaud (2009, pp.585) se existe um consenso no seio das instituições europeias e dos Estados-Membros sobre a necessidade de associar as colectividades infra-estaduais ao processo de decisão da UE, este consenso não implica que essa associação se faça necessariamente pelo Comité das Regiões. O CoR sofre assim de concorrência na sua função de representação das colectividades infra-estaduais à escala da UE.

Mas não é só perante as autoridades subnacionais representadas que o CoR se deve tornar mais visível. Segundo Christiansen e Lintner (2005) o CoR tem também sido prejudicado pela opinião que os cidadãos europeus revelam ter sobre este órgão. Estes autores concluíram que poucos cidadãos europeus sabem da existência do CoR e que ainda menos cidadãos estão confiantes quanto à sua utilidade ou potencial. Como anteriormente referido, dados do Eurobarómetro (Eurobarometer nº307 Wave 70.1, 2009) sugerem que o CoR é a instituição/órgão menos conhecido da UE. Ora, sendo o CoR um órgão que deve derivar a sua legitimidade da possibilidade de proximidade com os cidadãos, pode considerar-se que terá dificuldade em aumentar os seus poderes face à ignorância demonstrada pelo público. O aumento do seu reconhecimento público constitui por isso um desafio, uma vez que o CoR, como as instituições europeias, mantém-se um órgão sediado em Bruxelas e sofre dos problemas consequentes de estar distante de muitos cidadãos europeus.

Warleigh (1999, pp.46-47) enumera ainda outras fraquezas do CoR. Isto apesar de este órgão ser visto pelos que nele estão envolvidos como tendo trabalhado com muito sucesso nos seus primeiros anos. Em primeiro lugar é criticada a frequência com que ocorrem as suas reuniões: no seu primeiro ano, o CoR teve apenas cinco sessões plenárias, cinco reuniões das comissões e oito reuniões do secretariado. Ora, sendo o calendário de reuniões muito esparso, proporciona pouco tempo para os membros do CoR construírem ligações em Bruxelas. Simultaneamente, muitos membros não se encontram disponíveis para dedicar ao CoR o tempo que desejariam, graças às pesadas funções que desempenham nos seus países. E quando dispõem desse tempo pode

---

pelos interesses regionais na Europa. Conta com 270 regiões de 34 países e 16 organizações inter regionais (Assembly of European Regions, 2011). Já o CEMR foi fundado em Geneve, em 1951. Os seus membros incluem actualmente associações nacionais de municípios e regiões de 39 países. Financiada em parte pela Comissão, o CEMR procura influenciar legislação rascunho da UE de modo a assegurar que os interesses das autoridades regionais e locais são tomados em conta desde os primeiros estágios do processo legislativo da UE (Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, 2011).

ocorrer um conflito de lealdades, pois têm de decidir se representam primeiramente o seu eleitorado, um nível de governo, um tipo de autoridade, um partido político, uma nação ou uma delegação nacional de políticos regionais/locais.

Por sua vez Calussi (1998, pp.246) sublinha a heterogeneidade da sua composição, circunstância que pode levar a dificuldades em encontrar uma base comum para discussão. A autora refere que um dos membros do CoR lhe confidenciou, relativamente à alteração da natureza das opiniões emitidas pelo CoR, de pareceres para pareceres vinculativos, que os membros do CoR não a podem solicitar, uma vez que não há consenso em relação a essa matéria dentro do próprio CoR. A frequência dos plenários é outro dos pontos fracos do CoR, uma vez que limita a possibilidade deste órgão se expressar, já que o Conselho pode estabelecer um prazo limite para o CoR emitir pareceres.

Para além disto o CoR não tem controlo sobre o seu orçamento, que é decidido pelo Conselho e Parlamento. Por fim, como tem sido várias vezes referido, o CoR é um órgão consultivo e não um órgão legislativo (Warleigh, 2002).

No entanto, o maior dilema que o CoR enfrenta é entre o seu papel como fornecedor de informação especializada e o desejo dos seus membros de exercerem influência política. Segundo Warleigh (2002, pp.184-185), o primeiro papel é a sua função mais legítima e a mais útil para os seus apoiantes na Comissão. No entanto, apenas o segundo papel poderá ajudar a resolver, em parte, o problema do défice democrático na UE.

Os actores subnacionais podem ser actores chave na resolução do défice democrático se lhes forem concedidos mais poderes a nível nacional bem como no contexto da UE, dado que os mesmos dependem deste factor para serem considerados importantes pelos cidadãos. Assim, o factor mais decisivo no desenvolvimento do CoR nos próximos anos pode ser encontrado na política doméstica dos Estados-Membros (Warleigh, 2002, pp.185). Ora, segundo Prat (2006, pp.65) os Estados não têm o menor interesse em que o CoR possa chegar a ser um verdadeiro contra poder territorial que complique ainda mais o processo de decisão, daí que bloqueiem a sua transformação institucional. Pelo contrário, o CoR tem interesse em ampliar as suas competências, ao ter gerado não só interesses corporativos de consolidação como também uma dinâmica própria que tende a aprofundar a sua dimensão política. Segundo o autor, o CoR tem sido incapaz de se coordenar eficazmente com os escritórios regionais em Bruxelas (que

normalmente prescindem deste órgão), não é um *think tank* regional, não coordena os parlamentos regionais onde eles existem e não age como diplomata das regiões. Assim, deve ficar claro que o CoR não está de modo algum encaminhado para se converter numa câmara com poderes legislativos e responsabilidade democrática, nem muito menos vai transformar a UE num sistema de três níveis de decisão. Não obstante, algumas das suas reivindicações podem acabar por se concretizar: obter o estatuto de instituição comunitária, poder recorrer ao Tribunal de Justiça, redefinir o princípio de subsidiariedade com mais sensibilidade regional, ampliar a colaboração com a Comissão e flexibilizar a cooperação transfronteiriça.

E de facto, apesar de no Tratado de Lisboa o CoR já ter conseguido obter a possibilidade de recorrer ao Tribunal de Justiça, redefinir o princípio de subsidiariedade com mais sensibilidade regional e ampliar a sua colaboração com a Comissão, o CoR não conseguiu ainda criar, conforme já referido, uma ideia consensual de que um aumento dos seus poderes seria benéfico para os cidadãos e para a UE. Neste sentido, Guillaud (2009, pp.586) explica que, por um lado, ao nível da UE, a institucionalização do Comité das Regiões, acompanhada pela concessão de um poder decisório tornaria ainda mais complexo o processo de decisão da UE e faria, no máximo, com que o CoR entrasse em concorrência com os parlamentos nacionais pelo estatuto de segunda câmara legislativa. Por outro lado, ao nível dos Estados-Membros, a atribuição de uma maior importância ao CoR constituiria um novo avanço na consagração das colectividades locais à escala europeia e os Estados-Membros não estão, sem dúvida, prontos para ver as suas prerrogativas limitadas em matérias de relações internacionais e europeias.

Após apresentação de diferentes pontos de vista importa salientar que na minha opinião o Comité das Regiões não irá, num futuro próximo, sofrer uma alteração dos seus poderes consultivos para poderes decisórios, tendo ainda desafios por enfrentar. O CoR apresenta, do meu ponto de vista, alguns problemas tanto internamente como de projecção exterior. Por um lado, tem ainda de ultrapassar internamente a clivagem regiões/localidades. Esta clivagem, patente na criação do RegLeg, cria uma falta de união dentro do CoR, a qual é necessária caso este órgão pretenda ser ouvido de forma clara no complexo processo político da UE e eventualmente dar a conhecer a importância de um aumento dos seus poderes. Em segundo lugar, um aumento de

poderes do CoR seria mais provável se o mesmo ultrapassasse os seus problemas de reconhecimento público e representatividade. O problema do seu reconhecimento público está patente no facto do CoR ser o órgão relativamente ao qual os cidadãos europeus revelam maior desconhecimento. Ora, um maior conhecimento das suas funções poderia criar um movimento pelo aumento dos seus poderes. Por outro lado, um maior conhecimento das suas funções poderia criar também um sentimento nos cidadãos de que o CoR representa os seus interesses. No entanto, não pode deixar de ser referido que se o CoR sofre de um problema de representatividade porque os cidadãos não se sentem representados por ele (uma vez que não conhecem as suas funções), a hipótese de os cidadãos conhecerem efectivamente as suas funções e não se sentirem representados pelo CoR é também possível. Isto porque, os seus membros não são eleitos de forma directa, em vez disso são nomeados pelo Conselho. Assim, apesar de os cidadãos elegerem de forma directa os seus representantes locais e regionais, os (poucos) representantes que são simultaneamente membros do CoR não dependem deles, dependem do governo nacional de cada país. Levanta-se por isso a questão sobre até que ponto se pode considerar que estes membros são representantes dos cidadãos de um país, dado que não são os cidadãos de um país que, em conjunto, determinam directamente quem são os seus representantes no CoR e já que determinado cidadão pode não ter um representante da sua região ou localidade no CoR.

Ora, se todas estas variáveis se mantiverem os cidadãos europeus continuarão a não demonstrar interesse por um aumento de poderes do CoR e nunca reivindicarão a obtenção de poderes decisórios por parte deste órgão. Perpetua-se então a percepção de que existe um défice democrático, enquanto que estes eventuais poderes decisórios, uma vez obtidos e reconhecidos pelos cidadãos europeus em geral poderiam permitir ajudar a diminuir esta percepção, criando uma governação multi-níveis, que incluiria o nível europeu, nacional e regional/local, sendo este último visto pelos cidadãos como o nível de governo melhor capaz de representar os seus interesses. Porém, com apenas poderes consultivos, o CoR nunca poderá atingir estes objectivos. E é fácil concluir que sem alguma pressão dos cidadãos, tanto o nível de governo europeu como o nível de governo nacional não quererão partilhar poder com o nível de governo infra-estatal.

## **Notas sobre o Comité das Regiões**

A partir deste capítulo podemos concluir que a criação do CoR é fruto de múltiplos factores: a existência de uma dinâmica de *multi-level governance*; as tendências dentro dos Estados-Membros que aumentaram a importância dos governos subnacionais; a entrada em vigor do Acto Único Europeu (que intensificou o debate sobre a questão da subsidiariedade - mobilizando os governos subnacionais para que estes procurassem um papel mais relevante nos assuntos da UE - e estabeleceu a política regional como uma política comunitária); o crescimento de ligações semi-institucionais entre o nível europeu e os actores subnacionais fomentadas pela Comissão; as reformas dos fundos estruturais de 1988 (que permitiram que os governos subnacionais tenham tido um papel mais relevante no processo político europeu); a existência do princípio de parceria; e, por fim, a crença de que uma UE mais integrada requer uma maior legitimidade democrática (que poderia ser atingida com a presença de autoridades subnacionais eleitas no CoR, que se julgou estarem mais perto dos cidadãos).

A todos estes factores juntou-se o facto de as instituições europeias verem, de forma geral, a criação do CoR como benéfica. No Conselho, o CoR obteve apoios sobretudo por parte das regiões mais poderosas da UE, interessadas em encontrar mais um canal de influência. O Parlamento viu o CoR como um órgão que aumentaria a legitimidade democrática da UE. Por fim, a Comissão apoiou fortemente a sua criação, uma vez que o CoR não só era útil para a formação e implementação de políticas regionais como poderia servir como um legitimador das propostas legislativas apresentadas.

Actualmente, segundo o artigo 305º do TFUE, os membros do CoR são nomeados pelo Conselho de Ministros para um mandato de cinco anos renovável – através de uma votação por unanimidade – com base em propostas dos Estados-membros, sendo que todas as delegações têm de reflectir o equilíbrio político, geográfico e regional/local do seu Estado-membro. Todos os membros do CoR têm de ser membros eleitos por autoridades locais ou regionais, ou serem politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita. Deve também ser referido que no CoR existe um sistema de suplentes, criado como forma de reconhecimento da pesada carga de trabalho que cada membro do CoR tem de gerir, dado que simultaneamente possui um mandato nacional.

Deste modo, os membros do CoR podem, ao serem representantes eleitos de autoridades locais e regionais, trazer para a UE simultaneamente perícia técnica e legitimidade democrática. Um dos maiores dilemas que o CoR enfrenta é mesmo entre o seu papel como fornecedor de informação especializada e o desejo dos seus membros de exercerem influência política, sendo que não está claro qual destes papéis devem os seus membros desempenhar primeiramente. De notar que existem, dentro do Comité das Regiões, quatro grupos políticos e que a presença destes mesmos grupos levou a que alguns autores defendam que o CoR parece ter escolhido ter um papel político, em vez de se ver a si mesmo como um *think-tank* de assuntos regionais, com o bónus de trazer (alguma) legitimidade democrática.

No presente capítulo foi também exposto o modo geral de funcionamento do CoR, que, tendo apenas poderes consultivos, emite pareceres a pedido das instituições europeias ou pode ainda emitir pareceres por iniciativa própria. Para propostas legislativas relativas a um determinado número de assuntos que afectam directamente as autoridades locais e regionais, definidos no Tratado, a consulta ao CoR é obrigatória.

Após análise da evolução dos poderes do CoR ao longo dos Tratados realizada neste capítulo, deve notar-se que se mantém a tendência para um aumento dos seus poderes. Ainda assim, este órgão não conseguiu obter com o Tratado de Lisboa um poder decisório. No presente capítulo foi, no entanto, exposta a ideia de que o CoR parece ter um futuro mais promissor que o Ecosoc, o outro comité consultivo da UE, que possui uma estrutura interna e poderes consultivos semelhantes.

Para além da obtenção de poderes decisórios (e para que esta sua ambição seja concretizada), o CoR tem ainda outros desafios pela frente, se se quiser tornar mais influente no seio da UE. Em primeiro lugar, não poderá permitir que uma diminuição da sua influência seja provocada pela dificuldade de obter consensos, gerada, nomeadamente, devido às suas clivagens internas: norte/sul (o desejo de preservar benefícios pode criar esta divisão no CoR, uma vez que os actores subnacionais dos Estados mediterrânicos têm preocupações com os fundos estruturais) e regiões/localidades (esta clivagem tornou-se mais visível após a criação do RegLeg, um grupo de pressão estabelecido fora do CoR pelas regiões mais poderosas). De facto, as regiões mais poderosas têm vindo a expressar reservas quanto à utilidade do comité como um fórum representativo das suas preocupações, dado que o CoR não tem sido até aqui um veículo para estas imporem uma mudança radical na actuação dos Estados-

Membros, em parte devido à sua fraqueza legislativa mas também porque existem grandes diferenças entre os seus membros no que diz respeito aos poderes domésticos que possuem. Para além disto, as regiões mais fortes estão em minoria no comité, querendo isto dizer que não podem totalmente ditar a sua actuação. Ora, este contexto ajuda, por um lado, a perceber as razões pelas quais o CoR não possui ainda poderes decisórios, e por outro lado, ajuda a compreender as razões pelas quais o CoR pode não ter como aliadas as regiões mais poderosas na procura por uma maior obtenção de poderes.

Contudo, um dos desafios mais importantes que o CoR tem pela frente é sem dúvida o do seu reconhecimento público, que caso aumentasse poderia distingui-lo dos outros órgãos sediados em Bruxelas e criar pressão para um aumento dos seus poderes. Conforme já referido na presente dissertação, um aumento de poderes do CoR implicaria tornar os actores subnacionais actores chave na resolução do défice democrático.

## CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objectivo tentar perceber porque permanece o Comité das Regiões da União Europeia (CoR) um órgão meramente consultivo e porque não se torna um órgão decisório. A partir desta pergunta de partida foram abordadas questões tais como as razões para a sua criação e para a oposição dos países a um aumento dos seus poderes, bem como a relação do CoR com as instituições europeias (e de que modo estas condicionam os seus poderes). Procurou-se também tentar compreender como pode o CoR obter mais poderes e, eventualmente, tornar-se um órgão decisório dentro da UE.

Partiu-se de duas hipóteses de trabalho principais. A primeira de que os actuais poderes que o CoR possui (e o aumento destes mesmos poderes) estão dependentes do interesse dos governos nacionais, presentes no Conselho Europeu aquando das sucessivas reformas dos Tratados da UE, e da relação que este órgão desenvolve com as instituições europeias (uma vez que são estas instituições, através da importância que atribuem às opiniões que o CoR emite, que decidem a sua influência no processo de decisão da UE). Porém, deduziu-se desde logo que tanto as instituições europeias como os governos nacionais não teriam interesse num aumento de poderes do CoR, já que este aumento de poderes poderia levar à diminuição da influência que exercem no processo de decisão da UE. Em segundo lugar, a presente dissertação partiu do pressuposto de que um aumento de poderes do CoR poderia ser benéfico para o funcionamento da UE, dado que poderia contribuir para uma redução do défice democrático. Isto porque, o CoR, sendo constituído por membros do poder local e regional, que estão mais perto dos cidadãos que os membros do governo nacional de cada país, poderia ajudar a trazer as preocupações do cidadão comum para o seio da UE.

Ora, após apresentação do enquadramento teórico do Comité das Regiões (capítulo 1), do seu enquadramento institucional (capítulo 2) e de uma descrição aprofundada do mesmo (capítulo 3), importa então retirar algumas conclusões.

No primeiro capítulo concluiu-se que existem, no sistema político internacional, vários processos de integração regional, entre eles a União Europeia, na qual o CoR se insere. Foram apresentadas as teorias do neo-funcionalismo e do intergovernamentalismo que explicam quais as motivações existentes para a



constituição de processos de integração regional. Se, por um lado, segundo a teoria do intergovernamentalismo os processos de integração regional são fruto da vontade dos Estados que crêem estar desta forma a cumprir melhor os seus interesses, por outro lado, segundo o neo-funcionalismo, os processos de integração resultam de um processo de *spill over*, i.e., através da integração funcional e do controlo central de várias áreas específicas acaba por formar-se um governo mundial. Concluiu-se assim que a teoria do intergovernamentalismo pode ajudar a explicar as razões pelas quais os poderes do CoR não foram até à data mais aprofundados, de modo a que este órgão possa ter pareceres vinculativos: sendo que os Estados procuram essencialmente defender os seus interesses, um órgão como o CoR, estabelecido para defender os interesses das autoridades regionais e locais, é visto como um órgão que desafia o poder dos governos centrais de cada Estado. De notar que a teoria do intergovernamentalismo parece confirmar uma das hipóteses levantadas no início da presente dissertação: a de que tanto as instituições europeias como os governos nacionais não terão, à partida, interesse num aumento de poderes do CoR, já que este aumento de poderes pode levar à diminuição da influência que exercem no processo de decisão da UE. Por outro lado, a teoria do neo-funcionalismo, que advoga as vantagens da criação de um sistema a nível regional constituído por diferentes agências destinadas a resolver problemas funcionais específicos, pode ajudar a compreender a necessidade da reunião de autoridades regionais de vários países para resolver problemas colectivos (funcionais), sendo o CoR um plenário criado para o efeito.

Ainda no primeiro capítulo, foi também exposta uma teoria relativa à governação da UE, a teoria da *multi-level governance*, que se encontra intimamente ligada ao CoR, ao explicar que em vez de a responsabilidade de tomar decisões políticas ser apenas dos governos centrais, é agora partilhada com uma variedade de actores a nível europeu, nacional e subnacional. Ora, o CoR promove a implementação da *multi-level governance* na União Europeia ao envolver territórios, regiões, cidades e municípios no ciclo político da UE. Deste modo, esta teoria, ao contrário da teoria do intergovernamentalismo, aponta para a possibilidade do CoR obter poderes decisórios e apresenta as vantagens que tal poderia trazer. Isto porque, a concretização efectiva de um sistema de *multi-level governance* só seria possível com a obtenção de poderes decisórios por parte do CoR, já que, com apenas poderes consultivos, este mesmo órgão não tem capacidade de tomar decisões legislativas que serão efectivamente cumpridas,

podendo apenas influenciar a legislação da UE. Para além disto, foi também exposto um princípio relacionado com a teoria de *multi-level governance* e com o CoR, o princípio da subsidiariedade, segundo o qual a UE não deve assumir tarefas que são melhor cumpridas por administrações nacionais, regionais ou locais. Também este princípio, a ser seguido, se coaduna com a ideia de que devem ser dados poderes decisórios ao CoR. Isto porque, só obtendo estes poderes, é que o CoR pode contribuir para que as regiões e localidades influenciem a legislação da UE a favor das suas tarefas serem cumpridas ao nível mais perto do cidadão (por exemplo, cumpridas por autoridades regionais e locais). De outro modo, pode dar-se o caso de quererem ser sempre o nível europeu ou o nível nacional de governo a cumprir estas tarefas, em vez do nível subnacional.

Assim, a julgar pelas teorias do neo-funcionalismo e de *multi-level governance*, bem como pelo princípio de subsidiariedade, a obtenção de poderes decisórios por parte do CoR parece, no final deste primeiro capítulo viável e favorável, não se concretizando apenas porque os Estados não querem abdicar de poderes que já possuem (como ajuda a explicar a teoria do intergovernamentalismo). No entanto, o segundo capítulo, no qual foi feita a apresentação do sistema político da UE e uma exposição sobre o problema do défice democrático, mostra já alguns dos argumentos que ajudaram, após esta investigação, a formar a minha opinião final, de que a não obtenção por parte do CoR de poderes decisórios se justifica no presente.

A partir do segundo capítulo concluiu-se que quando comparados com os poderes das instituições europeias apresentadas, os poderes do CoR são muito limitados, uma vez que a consulta ao CoR só é obrigatória quando uma proposta legislativa está relacionada com áreas que afectem directamente as autoridades locais e regionais, definidas no Tratado, e que, mesmo esta consulta, está muitas vezes sujeita a prazos muito curtos. Confirmou-se, por isso, a hipótese de que a relação que o CoR desenvolve com as instituições europeias é fundamental para a sua influência no processo de decisão, uma vez que ela depende destas instituições, através da importância que as mesmas atribuem às opiniões que o CoR emite. Paralelamente, confirmou-se também que, dado que se verifica o estabelecimento pelas instituições europeias de prazos curtos ao CoR para a emissão de opiniões, estas instituições não fazem das opiniões que o CoR emite uma prioridade, mostrando não estar interessadas numa partilha de poderes com este.

Todavia, no segundo capítulo foram também referidos alguns argumentos que parecem apontar para a ideia de que é possível o CoR obter poderes decisórios. Foi referido que com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa os poderes do CoR foram reforçados e que o mesmo tratado deu também grande importância ao princípio de subsidiariedade (formalizou o papel do CoR como defensor deste princípio - dando ao Comité o direito de trazer um caso perante o Tribunal Europeu de Justiça se acreditar que o princípio não foi mantido - e estabeleceu que os parlamentos nacionais devem ser consultados em relação à compatibilidade de uma proposta legislativa com o mesmo). Ainda neste capítulo, foi possível concluir, após análise do processo político, que o mesmo não pode ser visto numa base puramente intergovernamental, tendo características que apontam para uma melhor análise do mesmo com base na teoria da *multi-level governance*, teoria essa que é favorável à existência do CoR e à alteração dos seus poderes para poderes decisórios. Por fim, este capítulo reflectiu também a ideia de que a intervenção no processo político da UE de vários níveis de governo (nacional, europeu e subnacional) contribui para uma redução do défice democrático, redução essa que pode, à partida, ser ajudada com um aumento de poderes por parte do CoR, que representa os interesses de um nível subnacional de governo, que se encontra mais perto dos cidadãos.

Ora, foi este último argumento que, após a investigação que realizei, considerei falacioso e que começou a formar a minha opinião de que a não obtenção por parte do CoR de poderes decisórios se justifica no presente. Neste capítulo, verifiquei, desde logo, que um aumento de poderes do CoR pode não significar uma imediata redução do défice democrático, uma vez que os cidadãos europeus revelam um grande desconhecimento em relação a este mesmo órgão. Assim, deve ser notado que a presente dissertação partiu do pressuposto de que um aumento de poderes do CoR poderia ser benéfico para o funcionamento da UE, dado que poderia contribuir para uma redução do défice democrático, porque, o CoR, sendo constituído por membros do poder local e regional, que estão mais perto dos cidadãos que os membros do governo nacional de cada país, poderia ajudar a trazer as preocupações do cidadão comum para o seio da UE. No entanto, apesar deste estudo partir da hipótese de que um aumento de poderes do CoR resultaria numa aproximação dos cidadãos à UE (via membros das autoridades locais e regionais) tal não se provou ser verdade, dado que existe um desconhecimento do CoR por parte dos cidadãos europeus. Ora, conforme já referido o

CoR é neste momento o órgão relativamente ao qual os cidadãos europeus revelam um maior desconhecimento e, assim, o argumento de que um aumento dos seus poderes iria automaticamente criar um sentimento de proximidade com a UE, reduzindo a percepção de que existe um défice democrático, só pode estar errado. Na eventualidade do CoR obter poderes decisórios, os cidadãos europeus não se sentiriam mais próximos da UE porque não estariam informados desse facto. Deste modo, na minha opinião, sem ultrapassar o problema do reconhecimento público, o CoR nunca conseguirá combater o défice democrático e, assim, perde no argumento de um aumento dos seus poderes aproximar a Europa dos seus cidadãos. Logo, a sua ambição de poder decisório é portanto injustificada, pelo menos no presente.

Neste contexto, há ainda outros pontos que importa referir. Por um lado, poderá levantar-se a questão se campanhas de sensibilização para dar a conhecer o trabalho do CoR ao cidadão europeu comum poderiam resultar. De notar que há a percepção geral de que os cidadãos europeus sabem muito pouco sobre as instituições e órgãos europeus em geral (daí também a existência de um défice democrático), independentemente do esforço que tem sido feito para dar a conhecer a composição e funções das instituições e órgãos da União Europeia. Por outro lado, pode também argumentar-se que a ambição de poderes decisórios por parte do CoR não se justifica no presente também porque, não provocando nos cidadãos uma percepção de proximidade com a UE, complicaria ainda mais o seu processo político. Isto tendo em conta que já foram atribuídas às regiões e localidades, na fase de implementação, alguns poderes no âmbito do processo de comitologia. Para além disto, pode também ser argumentado que o défice democrático está a ser combatido através de um permanente aumento de poderes do Parlamento Europeu, no qual estão presentes representantes dos Estados-Membros, nomeados por partidos nacionais e posteriormente eleitos directamente pelos cidadãos europeus. De notar que os membros do Parlamento Europeu são eleitos em conjunto pelos cidadãos nacionais de cada país, enquanto que os membros do CoR são eleitos apenas em conjunto pelos membros de uma região ou localidade de cada país (isto sendo que nem todas as regiões ou localidades podem estar representadas no CoR em simultâneo, tendo o Conselho a palavra final sobre quais os membros que estão efectivamente no CoR). A acrescentar a esta posição, está também o facto de o Parlamento existir oficialmente para representar os interesses dos cidadãos, enquanto o CoR foi pensado para representar os interesses de um nível subnacional de governo.

Por fim, no terceiro capítulo da presente dissertação, concluiu-se que a criação do CoR é fruto de múltiplos factores, nos quais se incluem o facto de as instituições europeias terem visto, de forma geral, a criação do CoR como benéfica. Conforme explicado, no Conselho, o CoR obteve apoios sobretudo por parte das regiões mais poderosas da UE, interessadas em encontrar mais um canal de influência. Por outro lado, o Parlamento viu o CoR como um órgão que aumentaria a legitimidade democrática da UE. Por fim, a Comissão apoiou fortemente a sua criação, uma vez que o CoR não só era útil para a formação e implementação de políticas regionais como poderia servir como um legitimador das propostas legislativas apresentadas. Assim, é de notar que apesar das instituições europeias condicionarem, de modo geral, o CoR, através dos prazos curtos que lhe impõem para a emissão de pareceres, as instituições têm também interesse em que o CoR exista. Deste modo, a relação que o CoR desenvolve com as instituições europeias explica simultaneamente as razões para a sua criação e as razões para a manutenção dos seus poderes consultivos.

Ainda neste terceiro capítulo, verificou-se, no entanto, que se mantém a tendência para um aumento dos poderes do CoR ao longo dos Tratados, tendo sido também exposta a ideia de que o CoR parece ter um futuro mais promissor que o Comité Económico e Social. Isto apesar de sofrer algumas clivagens internas, que dificultam a obtenção de consensos, sendo a mais importante a que ocorre entre regiões/localidades. Esta clivagem tornou-se mais visível após a criação do RegLeg, um grupo de pressão estabelecido fora do CoR pelas regiões mais poderosas. De facto, as regiões mais poderosas têm vindo a expressar reservas quanto à utilidade do comité como um fórum representativo das suas preocupações, dado que o CoR não tem sido até aqui um veículo para estas imporem uma mudança radical na actuação dos Estados-Membros. Ora, este contexto ajuda a compreender as razões pelas quais o CoR pode não ter como aliadas as regiões mais poderosas na procura por uma maior obtenção de poderes. Isto tendo sido estas mesmas regiões (a par da Comissão) as maiores impulsionadoras da criação do CoR. A oposição ou a indiferença relativa a um aumento de poderes do CoR por parte de alguns países pode também ser explicada por este factor, uma vez que as regiões com maior capacidade de se fazer ouvir pelos governos nacionais presentes no Conselho da UE (no qual se dão as decisões relativas a alterações nos Tratados da UE) não têm interesse em fazer *lobby* pela transformação do CoR em órgão decisório, utilizando outras formas de fazer valer os seus interesses.

A questão da insatisfação das regiões mais fortes com o CoR, é, para mim, a principal surpresa após a investigação realizada. Se, conforme já referido, antes do estabelecimento do Comité, dentro do Conselho da UE, foram a Alemanha, França e Espanha a apoiar a criação do CoR, e se foram os *Länder* que tornaram a criação do Comité uma condição essencial para aprovar o Tratado de Maastricht, sendo que alguns autores argumentam mesmo que o CoR é simplesmente uma cópia para o nível da UE do que é prática corrente em países como a Alemanha, Bélgica ou Áustria (afirmando que o CoR foi criado devido à insistência dos Estados que constituem os países federais da UE); surpreende-me como podem estas regiões abandonar, em parte, a ideia de que o CoR pode ser útil, com a criação do RegLeg. Isto tendo em conta que a união destas regiões mais poderosas em prol do CoR poderia aumentar a sua visibilidade, tanto perante os governos nacionais como perante os cidadãos. A partir da minha investigação levanto por isso a hipótese de que se foram as regiões mais fortes da Europa que conseguiram o estabelecimento do CoR, são também elas que estão melhor colocadas para reivindicarem um aumento de poderes deste órgão. Estando consciente de que as regiões mais fortes não só têm estruturas domésticas que lhes permitem condicionar a posição oficial do seu Estado-Membro em relação a determinados assuntos como, por vezes, podem até falar perante o Conselho da UE em nome do país a que pertencem, o CoR parece-me, porém, ser um meio melhor para dotar de significado as opiniões consensuais entre todas as regiões. Estas opiniões poderiam também posteriormente receber um maior reconhecimento público, uma vez que as regiões teriam interesse em publicitá-las, tanto dentro da UE como para os seus cidadãos, para que fossem concretizadas. Resta então saber se numa União a 27 membros, na qual é muito difícil obter consensos a nível nacional em certas matérias, seria possível obter consensos entre um maior número de membros, provenientes das regiões e localidades da UE.

Em suma, a partir da investigação que realizei, posso concluir que o CoR não está, por enquanto, preparado para obter poderes decisórios. Poderá obter mais poderes e, eventualmente, passar de órgão consultivo a órgão decisório dentro da UE se se conseguir mostrar útil no combate ao défice democrático (resolvendo os seus problemas de reconhecimento público), se for ágil no relacionamento com as instituições europeias e se conseguir mostrar às regiões, principalmente às mais fortes, que é um canal relevante de influência. Warleigh (2002, pp.185) acrescenta ainda uma ideia que me

parece relevante: desenvolver o seu papel como conselheiro especialista pode ainda permitir ao CoR uma maximização da sua visibilidade, diferenciando-o das outras instituições.

Não pode também deixar de ser referido que um aumento dos poderes do CoR está igualmente dependente de um aumento de poderes dados à própria União Europeia pelos seus Estados-Membros. Como vimos, o intergovernamentalismo é ainda uma teoria utilizada no estudo da UE e, em último caso, os Estados-Membros têm ainda a palavra final no Conselho, ainda que se tenha vindo a verificar um aumento de poderes do Parlamento, e por mais que a Comissão sublinhe a importância de um órgão como o CoR. A UE emana, no entanto, um tipo de autoridade que existe a vários níveis e que gerou a teoria da *multi-level governance*. Deste modo, a ambição do CoR, de obter poderes decisórios e de se tornar uma instituição europeia, aumentando a importância do nível de governo subnacional na UE, parece encaixar-se nesta tendência.

## BIBLIOGRAFIA

Bache, Ian e Bristow, Gillian, 2003. Devolution and the gatekeeping role of the core executive: the struggle for European funds. *British Journal of Politics and International Relations*, 5 (3), pp.405-427.

Bache, Ian e Flinders, Matthew, 2004. Themes and Issues in Multi-level Governance. In Ian Bache e Matthew Flinders, ed. 2004. *Multi-level Governance*[e-book]. Nova Iorque: Oxford, pp. 1-11. Disponível em  
<[http://www.google.com/books?id=Y9WZqvTYX9cC&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs\\_v2\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://www.google.com/books?id=Y9WZqvTYX9cC&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_v2_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)> [Acedido a 1 de Junho 2010, 16:21]

Best, Edward, Christiansen, Thomas e Settembri, Pierpaolo, 2008. *The Institutions of the Enlarged European Union*[e-book]. Massachusettes: Edward Elgar Publishing Limited. Disponível em  
<[http://books.google.com/books?id=cpH8x4lYZVgC&printsec=frontcover&source=gbs\\_v2\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=cpH8x4lYZVgC&printsec=frontcover&source=gbs_v2_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)> [Acedido a 28 de Abril de 2010, 16:36]

Brande, Luc Van den, 2010. Foreword. In Liesbet Hooghe, Gary Marks e Arjan H. Schakel, ed. 2010. *The Rise of Regional Authority*. Oxon: Routledge, pp. ix-xi.

Bulmer, Simon J., 1994. The Governance of the European Union: A New Institutional Approach. *Jnl Publ. Pol.*[e-journal], 13 (4), pp.351-380. Disponível em  
<<http://www.cua.uam.mx/biblio/articulos/todos/TheGovernanceoftheEuropean.pdf>>  
[Acedido a 15 de Janeiro de 2012, 01:23]



Calussi, Federiga Bindi, 1998. The Committee of the Regions: An Atypical Influential Committee?. In M.P.C.M Van Schendelen, ed. 1998. *EU Committees as Influential Policymakers*. Hampshire: Ashgate, pp. 225-249.

Campos, João Mota de, et al., 2006. *Organizações Internacionais*. 2ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Christiansen, Thomas e Lintner, Pamela, 2005. *The Committee of the Regions after 10 years: Lessons from the Past and Challenges for the Future*[pdf]. Maastricht: EIPA, pp.7-13. Disponível em <[http://aei.pitt.edu/5940/01/scop05\\_1\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/5940/01/scop05_1_2.pdf)> [Acedido a 28 de Abril de 2010, 17:37]

Committee of the Regions, 2009. *THE COMMITTEE OF THE REGIONS' WHITE PAPER ON MULTILEVEL GOVERNANCE*. [online] Bruxelas: Committee of the Regions. Disponível em: <<http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>> [Acedido a 20 de Agosto 2011, 16:55]

Craig, Paul e Búrca, Gráinne de, 2008. *EU Law Text, Cases and Materials*. Nova Iorque: Oxford.

Door, Livia, 2008. *The Democratic Deficit Debate in the European Union – Is There a Democratic Deficit in the European Union?*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.

Dougherty, James E. e Pfaltzgraff, Robert L., 2003. *Relações Internacionais – As Teorias em Confronto*. Traduzido de inglês por Marcos Faria Ferreira, Mónica Sofia Ferro e Maria João Ferreira. Lisboa: Gradiva.

Gomes, José Caramelo, 2010. *Tratado de Lisboa anotado com todas as versões anteriores*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Guilloud, Laetitia, 2009. Le Comité des Régions, un organe paradoxal de l'Union européenne. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 532, pp.582-586.

Haas, Ernst B., 1964. *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*[e-book]. Stanford University Press. Disponível em <[http://books.google.pt/books?id=w9SrAAAAIAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbp\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.pt/books?id=w9SrAAAAIAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbp_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)> [Acedido a 12 de Janeiro de 2012, 13:12]

Hix, Simon, 2005. *The political system of the European Union*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Hoffmann, Stanley, 1966. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Journal of the American Academy of Arts and Sciences*[e-journal], 95 (3), pp.164-177. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/71127443/Hoffmann-Obstinate-or-Obsolete>> [Acedido a 9 de Janeiro de 2012, 14:19]

Hooghe, Liesbet e Marks, Gary, 2008. European Union?. *West European Politics*[e-journal], 31 (1-2), pp. 108 – 129. Disponível em <<http://www.unc.edu/~gwmaks/assets/doc/hooghe,%20marks%20-%20european%20union.wep.jan2008.pdf>> [Acedido a 3 de Setembro de 2011, 20:01]

Jančárik, Peter, 2009. *Understanding Democracy in the European Union – Democratic Deficit as a Powerful Myth?*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.

Jeffery, Charlie, 2006. Social and Regional Interests The Economic and Social Committee and Committee of the Regions. In John Peterson e Michael Shackleton, ed. 2006. *The Institutions of the European Union*. Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 312-330.

Jensen, Carsten Strobj, 2007. Neo-functionalism. In Michelle Cini, ed. 2007. *European Union politics* [e-book]. Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 85-98. Disponível em <<http://books.google.pt/books?id=B4vgpwVjvDcC&printsec=frontcover&hl=pt-pt#v=onepage&q&f=false>> [Acedido a 4 de Setembro de 2011, 20:55]

Majone, Giandomenico, 1998. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*[e-journal], 4 (1), pp. 5-28. Disponível em <[http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic162929.files/G\\_Democratic\\_Deficit/Majone.pdf](http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic162929.files/G_Democratic_Deficit/Majone.pdf)> [Acedido a 10 de Setembro de 2011, 23:43]

Marks, Gary, Hooghe, Liesbet e Blank, Kermit, 1996. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*[e-journal], 34 (3), pp. 341-378. Disponível em <<http://www.unc.edu/~gwmaks/assets/doc/marks.hooghe.blank-european%20integration%20from%20the%201980s.%20state-centric%20v.%20multi-level%20governance.pdf>> [Acedido a 1 de Junho 2010, 14:55]

McCormick, John, 2005. *Understanding the European Union*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Mitrany, David, 1948. The Functional Approach to World Organization. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*[e-journal], 24 (3), pp. 350-363. Disponível em <<http://asrudiancenter.files.wordpress.com/2010/01/david-mitrany.pdf>> [Acedido a 20 de Agosto de 2011, 12:34]

Mitrany, David, 1966. *A Working Peace System* [e-book]. Quadrangle Books, pp. 93-113. Disponível em <[http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/A%20Working%20Peace%20System%20\(Mitrany\).pdf](http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/A%20Working%20Peace%20System%20(Mitrany).pdf)> [Acedido a 25 de Janeiro de 2012, 17:02]

Moravcsik, Andrew, 2002. In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*[e-journal], 40 (4), pp. 603-624. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00390/pdf>> [Acedido a 27 de Agosto de 2011, 01:03]

Moravcsik, Andrew e Schimmelfennig, Frank, 2009. Liberal intergovernmentalism. In Antje Wiener e Thomaz Diez, ed. *European Integration Theory* [e-book]. Oxford: Oxford University Press, pp. 67-87. Disponível em <<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/intergovernmentalism.pdf>> [Acedido a 15 de Agosto de 2011, 13:18]

Nugent, Neill, 2006. *The Government and Politics of the European Union*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Official Journal of the European Union C 115/47 de 9 de Maio de 2008. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:EN:PDF>> [Acedido a 4 de Setembro de 2011, 15:20]

Parecer do Comité Económico e Social Europeu ECO/258 de 14 de Julho de 2010 sobre encorajar parcerias eficazes para a gestão dos programas da política de coesão, com base nas boas práticas do ciclo 2007-2013. Disponível em <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/ces967-2010\\_ac/ces967-2010\\_ac\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/ces967-2010_ac/ces967-2010_ac_pt.pdf)> [Acedido a 30 de Agosto, 01:01]

Prat, Cesáreo R. Aguilera de, 2006. De la “Europa de las Regiones” a la Europa con las Regiones. *REAF* [online], pp. 47-76. Disponível em <[http://www10.gencat.cat/drep/binaris/rea2%20AGUILERA%20digi\\_tcm112-40006.pdf](http://www10.gencat.cat/drep/binaris/rea2%20AGUILERA%20digi_tcm112-40006.pdf)> [Acedido a 2 de Fevereiro de 2012, 15:11]

Rees, Nicholas, 1997. Post-Modern Europe and Inter-regional Cooperation in the European Union, In *Fifth Biennial Conference of the European Community Studies Association*. Seattle, 29 de Maio - 1 de Junho de 1997. Disponível em <[http://aei.pitt.edu/2712/1/002746\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/2712/1/002746_1.PDF)> [Acedido a 27 de Janeiro de 2012, 20:16]

Rodríguez, Isabel M<sup>a</sup>, 2000. Un paso hacia delante en el reconocimiento comunitario de las regiones: El Comité de las Regiones en el Tratado de Amsterdam. *Revista de Estudios Regionales*[e-journal], 58, pp. 137-159. Disponível em <<http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf670.pdf>> [Acedido a 30 de Janeiro de 2012, 01:12]

Rittberger, Berthold, 2003. The Creation and Empowerment of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, 41(2), pp. 203-225.

Samuelson, Paul A. e Nordhaus, William D., 2005. *Economia*. Traduzido de inglês por Elsa Fontainha e Jorge Pires Gomes. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España, S.A.U.

Schendelen, M.P.C.M Van, 1998. *EU Committees as Influential Policymakers*. Hampshire: Ashgate.

Scherpereel, John A., 2005. Absorbing the Shock: Enlargement's Effects on the Committee of the Region, In *Ninth Biennial Conference of the European Union Studies Association*. Austin, TX, Março-Abril 2005. Disponível em <[http://aei.pitt.edu/3303/01/JAS\\_EUSA\\_2005\\_final.txt](http://aei.pitt.edu/3303/01/JAS_EUSA_2005_final.txt)> [Acedido a 27 de Abril de 2010, 15:40]

Sutcliffe, John B., 2000. The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization?. *Journal of European Public Policy*, 7 (2), pp. 290-309.

Thatcher, Mark e Sweet, Alec Stone, 2002. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions [online]. *Faculty Scholarship Series*, 74, pp.1-22. Disponível através: Yale Law School Legal Scholarship Repository <[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1073&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1073&context=fss_papers)> [Acedido a 15 de Janeiro de 2012, 18:36]

Warleigh, Alex, 1999. *Committee of the Regions: Institutionalising Multi-level Governance?*. Londres: Kogan Page Ltd.

Warleigh, Alex, 2002. *Understanding European Union Institutions*. Londres: Routledge.

### **Recursos electrónicos**

Assembly of European Regions, 2011. *History of the Assembly of European Regions*. [online]. Disponível em <<http://www.aer.eu/about-aer/history/history-of-the-aer.html>> [Acedido a 28 de Setembro de 2011, 16:33]

Comité Económico e Social Europeu, 2010. *Comité Económico e Social Europeu* [online]. Disponível em <<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.pt.home>> [Acedido a 12 de Setembro de 2011, 00:15]

Comité das Regiões, 2011. *O Comité das Regiões é a Assembleia da UE dos representantes regionais e locais* [online]. Disponível em <<http://www.cor.europa.eu>> [Acedido a 28 de Setembro de 2011, 00:12]

Comité das Regiões, 2012. *16.02.2012 - Multilevel governance: empowering cities and regions in the exercise of European governance* [online]. Disponível em <<http://www.cor.europa.eu/pages/PressTemplate.aspx?view=detail&id=f4d05900-58a5-4ba5-a6d1-d98d131623c9>> [Acedido a 24 de Março, 00:24]

Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, 2011. *ABOUT CEMR > Introducing CEMR* [online]. Disponível em <[http://www.ccre.org/presentation\\_en.htm](http://www.ccre.org/presentation_en.htm)> [Acedido a 28 de Setembro de 2011, 16:25]

Conselho da União Europeia, 2011. *O Conselho da União Europeia* [online]. Disponível em <<http://www.consilium.europa.eu/council?lang=pt>> [Acedido a 22 de Fevereiro de 2011, 16:17]

EFTA, 2011. *The European Free Trade Association* [online]. Disponível em <<http://www.efta.int/about-efta/the-european-free-trade-association.aspx>> [Acedido a 10 de Novembro de 2011, 01:34]

Eurobarometer nº307 Wave 70.1, 2009. *The role and impact of local and regional authorities within the European Union – Opinions on the different levels of public authorities and awareness of the Committee of the Regions* [online]. Disponível em <<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=detail&id=016489d2-ea22-4b5f-9bc8-b41cc68188c7>> [Acedido a 25 de Janeiro de 2011, 00:18]

Europa Press releases RAPID, 2009. *Regions and local authorities can help overcome distrust of Europe, suggests Eurobarometer* [online]. Disponível em <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/347&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> [Acedido a 19 de Dezembro de 2011, 21:55]

European Commission Codecision, 2010. *Ordinary Legislative Procedure “Step by Step”* [online]. (Última actualização a 31 de Outubro de 2010). Disponível em <[http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm)> [Acedido a 25 de Agosto de 2011, 15:16]

Jornal Oficial nº C 191 de 29 de Julho de 1992 - Tratado da União Europeia [online]. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>> [Acedido a 21 de Março de 2012, 19:39]

London School of Economics and Political Science, 2003. Andrew Moravcsik: The Myth of the Democratic Deficit in Europe. London School of Economics and Political Science, [online] (Última actualização a 13 de Março de 2009). Disponível em <[http://www2.lse.ac.uk/newsAndMedia/news/archives/2003/Moravcsik\\_Lecture.aspx](http://www2.lse.ac.uk/newsAndMedia/news/archives/2003/Moravcsik_Lecture.aspx)> [Acedido a 27 de Agosto de 2011, 01: 53]

Panizza, Roberta, 2008. *O princípio da subsidiariedade* [online]. Disponível em <[http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/how/characteristics/article\\_7148\\_pt.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7148_pt.htm)> [Acedido a 3 de Julho de 2011, 23:22]

Parlamento Europeu, 2011a. *Descobrir o Parlamento* [online]. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=PT&id=146>> [Acedido a 22 de Fevereiro de 2011, 16:12]

Parlamento Europeu, 2011b. *Procedimentos* [online]. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=PT&id=55&pageRank=1>> [Acedido a 3 de Setembro de 2011, 01:41]



Portal oficial da União Europeia, 2011a. *A Comissão Europeia* [online] (Última actualização a 22 de Dezembro de 2009). Disponível em <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0006\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0006_pt.htm)> [Acedido a 22 de Agosto de 2011, 01:06]

Portal oficial da União Europeia, 2011b. *Instituições e outros organismos da UE* [online]. Disponível em <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_pt.htm)> [Acedido a 22 de Fevereiro de 2011, 16:03]

Portal oficial da União Europeia, 2011c. *Procedimento de parecer favorável* [online]. Disponível em <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/assent\\_procedure\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/assent_procedure_pt.htm)> [Acedido a 27 de Setembro de 2011, 23:46]

Portal oficial da União Europeia, 2012. *Comitologia* [online]. Disponível em <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/comitology\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/comitology_pt.htm)> [Acedido a 26 de Janeiro de 2012, 15:07]

Regleg, 2012. *About Regleg* [online]. Disponível em <[http://www.regleg.eu/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=2&Itemid=2](http://www.regleg.eu/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=2&Itemid=2)> [Acedido a 23 de Março de 2012, 14:40]

Tribunal de Justiça da União Europeia, 2011. *Apresentação geral* [online]. Disponível em <[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_6999/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/)> [Acedido a 22 de Fevereiro de 2011, 17:08]

# **ANEXOS**

# ANEXO 1

Transcrição da entrevista realizada por e-mail a Vicent-Damian Lluna Taberner a 09/06/2011:

De: Vicente-Damian.LLUNA-TABERNER@ec.europa.eu

Dear Liliana, on behalf of Stefan Zott, and as responsible in the DG for the relations with the CoR, please find attached the responses to the questions you were doing.

Best Regards,

**1) In your opinion, how important for the European Commission is regional policy and the relationship with the Committee of the Regions (CoR)?**

Regional policy is very important for the European Commission. It is the biggest part of the budget for the period 2007-2013. In certain areas such as transport, environment and energy is the most important source of financing by far.

The relationship with the Committee of the Regions is important in general but it is obviously more important in the areas of competence of regional and local authorities such as environment, urban transport or regional development. For DG REGIO the CoR is an important consultative organism which provides a contact point with regional and local elected politicians and an effective source of information and political advice, even if its opinions are not compulsory for the Commission.

**2) As far as you can see, how do the CoR's official opinions affect regional policy in the European Commission?**

CoR's opinion have an impact on the position of the Commission on regional policy, in particular when it regards to political orientations, rather than on more technical issues of management of cohesion policy. In some aspects the influence is quite important as it's the case for example in the EGTC (European Territorial Grouping Cooperation) where the CoR is having an intense activity and is leading a platform with local and regional authorities and other actors active in this field. In recent years the CoR is paying more and more attention to the European Parliament and to the Committee responsible for Regional policy (REGI Committee) and it's trying to influence successfully the EP reports on regional policy. In this case, the political nature of both Institutions facilitates an understanding on certain matters.

**3) Apart from the obligatory consultations, the European Commission has the option to consult the CoR on other issues. In your opinion, is this possibility being used to its full potential?**

The European Commission in practice ends up consulting the CoR an immense majority of legislative and non-legislative proposals. On the other hand, it also has the possibility and uses it to request the CoR to elaborate exploratory opinions and impact reports on different topics. The possibilities are used extensively but many time depends on the interest and capacities of the CoR to draft substantial material. Impact reports for example have been used (reportedly successfully) in areas such as climate change or waste collection systems, when the CoR beneficiates from an experience and a network of experts in the field from regional and local authorities.

**4) In your opinion, could the European Union benefit with an increase of powers from the CoR, namely with the possibility of the CoR having binding opinions?**

The Lisbon Treaty already foresees the possibility for the Committee of the Regions to appeal to the Court of Justice in case of violaton of the principles of subsidiarity and proportionality. With this tool the CoR can have the expectations of acquiring certain leverage upon other Institutions.

Damian LLUNA TABERNER  
D1 Coordination  
Interinstitutional relations  
REGIO-European Commission  
Bureau: rue Père de Deken, 23 - CMS1- 9/32  
B-1040 Bruxelles, Belgique |  
Tel: [+32-2-298-70-45](tel:+3222987045)  
Fax: [+32-2-296-62-35](tel:+3222966235)